

---

**medio ambiente y desarrollo**

**C**onsensos urbanos. Aportes  
del Plan de Acción Regional de  
América Latina y el Caribe sobre  
Asentamientos Humanos

Joan Mac Donald

Daniela Simioni



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, diciembre de 1999

Este documento fue preparado por la señora Joan MacDonald, consultora, con la colaboración de la Sra. Daniela Simioni, Oficial de Asuntos Ambientales de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. En la elaboración del presente documento agradecemos la colaboración de la División de Desarrollo Social, División de Población (CELADE), División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Unidad de Financiamiento, Unidad de la Mujer, Unidad de Desarrollo Agrícola, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1330-P

ISBN: 92-1-321594-0

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 1999. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00-II-G.38

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>I. Presentación</b> .....	5
<b>II. El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos</b> .....	7
1. Origen y características generales .....	7
2. Ejes temáticos .....	8
3. El Plan de Acción Regional, el Programa 21 .....	9
y el Programa de Hábitat .....	9
<b>III. Los asentamientos humanos hacia fines de los 90</b> ....	11
1. Urbanización.....	11
2. Ciudades .....	15
3. Hogares y personas .....	17
<b>IV. Pobreza y asentamientos humanos</b> .....	21
1. Ciudades y pobreza .....	22
2. Pobreza urbana y género.....	23
3. Segregación urbana .....	24
4. Carencias habitacionales .....	24
5. Asentamientos rurales y pobreza.....	26
<b>V. Productividad urbana</b> .....	29
1. Empleo urbano y desarrollo productivo local .....	29
2. Rol de las grandes ciudades .....	31
3. Ordenamiento territorial y competitividad .....	31
<b>VI. Medio Ambiente Urbano</b> .....	35
1. La sostenibilidad del medio ambiente urbano .....	35
2. Manejo sostenible del suelo urbano .....	39

3.	Agua y saneamiento .....	40
4.	Experiencias sobre mecanismos indirectos de control ambiental .....	41
5.	Vulnerabilidad ambiental y desastres naturales .....	42
<b>VII.</b>	<b>Gobernabilidad y descentralización .....</b>	<b>45</b>
1.	Descentralización en las políticas del hábitat .....	45
2.	La participación en las políticas y gestión del hábitat.....	47
3.	Genero y asentamientos humanos .....	49
4.	El tema de la seguridad .....	49
<b>VIII.</b>	<b>Políticas urbanas y de vivienda .....</b>	<b>53</b>
1.	Gasto en vivienda .....	53
2.	Innovaciones en las políticas de vivienda .....	55
3.	Tenencia informal de la tierra .....	57
<b>IX.</b>	<b>Coordinación regional en materia de políticas del hábitat .....</b>	<b>61</b>
<b>X.</b>	<b>Los consensos regionales urbanos .....</b>	<b>65</b>
<b>Anexo</b>	.....	<b>69</b>

---

## I. Presentación

---

En el marco del proceso preparatorio de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II, se inició en la primera mitad de la década un acercamiento entre los diversos gobiernos de América Latina y el Caribe en materia de políticas urbanas y habitacionales. Sobre la base de una trayectoria similar y una relativa homogeneidad que presentaba el cuadro de los asentamientos en los países y subregiones, los países acordaron a mediados de los años 90 poner en marcha un Plan de Acción Regional en materia de asentamientos humanos, que proyectara las prioridades compartidas en materia de políticas del hábitat al próximo milenio.

Más allá de las necesidades de su actualización a la luz de los cambios demográficos, económicos, políticos y sociales más recientes, el Plan de Acción Regional parece seguir plenamente vigente en cuanto propone lograr la sostenibilidad en el progreso de los asentamientos humanos integrando diversas dimensiones del desarrollo. De igual manera, las áreas temáticas y aspectos específicos en que el Plan de Acción Regional propone tomar medidas aún podrían considerarse relevantes en el momento presente. Aún así, su efectividad se ve limitada, sobre todo por la vaguedad con que se previeron las responsabilidades para su puesta en práctica y las carencias de instancias de seguimiento a nivel de países, subregiones y de la Región en su conjunto. A cuatro años de su elaboración, no es posible visualizar con claridad los avances logrados, los obstáculos que se deben remover para su desarrollo, ni las áreas en que se podrían actualizar algunos objetivos y componentes.

En los próximos años se reactivará la discusión acerca de los asentamientos humanos, con motivo de la revisión del Programa de Hábitat que tendrá un hito importante en la Conferencia Hábitat +5 (2001). Parece oportuno aprovechar este momento para revisar los contenidos del Plan de Acción Regional a la luz de la evolución de las ciudades en la década de los 90, y proponer instancias adecuadas para su promoción y seguimiento.

## **II. El plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos**

---

### **1. Origen y características generales**

El Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos se acordó en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Santiago de Chile, 13 al 17 de noviembre de 1995). Abarca un conjunto de acuerdos y propuestas que recogen los rasgos específicos de los procesos urbanos de esta región, a partir de los profundos cambios económicos, sociales y urbanos acaecidos en los años 80. De una visión renovada de los problemas y potencialidades de las ciudades y asentamientos humanos generada en la primera mitad de la década, surgieron nuevos lineamientos para el mejor desarrollo de las ciudades latinoamericanas y caribeñas.

Tomando nota del alto grado de urbanización alcanzado por la región, el Plan de Acción Regional se propuso el reto de transformar esta característica en una ventaja, en vez de seguir considerándola un problema como fue el discurso habitual en décadas anteriores. Para "alojar el desarrollo" en los numerosos y extensos asentamientos humanos de América Latina y el Caribe,<sup>1</sup> propuso abordar los desafíos

---

<sup>1</sup> Véase CEPAL: Alojamiento del Desarrollo, una tarea para los asentamientos humanos, LC/L 906, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

pendientes en las ciudades a partir de estrategias de desarrollo sostenible que articularan las dimensiones social, económica y ambiental. Esta aproximación integradora interpretó en el área urbana y habitacional una conceptualización del desarrollo basado en la "transformación productiva con equidad y sostenibilidad ambiental" que propuso la CEPAL a los gobiernos en los primeros años de la década.

## 2. Ejes temáticos

En el contexto arriba mencionado, el Plan de Acción Regional identificó cinco ejes temáticos que debían constituir áreas prioritarias de acción para las políticas del hábitat en la Región.

En primer lugar, se reconocían los obstáculos que para el desarrollo y la convivencia social democrática ponían la extensa pobreza, la falta de equidad social y la consecuente segregación urbana heredadas de los años 80, y se acordaba colaborar a su superación a través de la gestión urbana y habitacional.

Constatando el carácter fuertemente urbano de la Región, así como el rol que jugaban las principales ciudades en el desarrollo económico regional y nacional, se afirmaba, como segundo aspecto, que para un adecuado desarrollo regional se requería acrecentar la productividad de los asentamientos. Componentes críticos de la competitividad de las ciudades, como son la calidad de la infraestructura urbana y productiva o la calidad de la vida cotidiana de los ciudadanos, podrían ser mejorados sustancialmente a través de las políticas sectoriales. Se sugirió además acentuar las posibilidades de complementación y especialización de las ciudades latinoamericanas y caribeñas a través de adecuadas estrategias de desarrollo territorial.

El Plan de Acción Regional demostró, en tercer lugar, una preocupación especial por el medio ambiente urbano. Constató graves problemas como la vulnerabilidad de las ciudades ante los desastres naturales, y el deterioro ambiental en las ciudades, y adoptó compromisos para dar mejor uso a los suelos urbanos, aumentar la densidad de las ciudades, ampliar el acceso a servicios urbanos básicos y propiciar la educación sobre el medio ambiente, entre otros temas.

El cuarto conjunto de propuestas responde al interés por consolidar en esta década una gobernabilidad en democracia y asegurar a todos los habitantes de las ciudades latinoamericanas y caribeñas una efectiva ciudadanía y participación en los beneficios y las obligaciones del desarrollo. Desde esta perspectiva, los diversos objetivos del Plan de Acción Regional deberían alcanzarse coordinando instancias en los diversos niveles territoriales y contribuyendo a la movilización de recursos del sector privado y la participación de la población en la toma de decisiones relacionadas con su ciudad, barrio o vivienda.

Por último, se plantearon acuerdos en relación a las políticas sectoriales. Los países de la región concordaron en la necesidad de tomar medidas a nivel regional que contribuyeran a potenciar la eficiencia de las intervenciones en el hábitat. Especial importancia se asignó a una mayor integración entre aquellas de nivel urbano, territorial y habitacional, así como entre éstas y las políticas de desarrollo económico y social. Se acuerda adoptar medidas para reducir el déficit de viviendas, en especial aquel exhibido por las familias de menores recursos, por medio de subsidios transparentes y una mejor focalización del gasto social destinado a vivienda. Para agilizar los logros en materia de eficiencia, los países acordaron además intensificar la cooperación entre los países de la región, e intercambiar experiencias que han dado resultados satisfactorios.

En 1997 se introdujo como sexto punto del Plan Regional de Acción y con un énfasis mayor que la introducida en el punto tercero relativo al medio ambiente urbano, el tema de la vulnerabilidad de la región frente los desastres naturales, así como sus medidas de mitigación y prevención. Los países plantearon la necesidad de involucrar a las diferentes instituciones a los

esquemas de prevención y mitigación, partiendo del criterio que la prevención de riesgo y reducción de la vulnerabilidad deberían integrarse en todos los niveles de planificación del Estado, tanto en la legislación como en los controles concretos realizados por las instituciones.

### **3. El Plan de Acción Regional, el Programa 21 y el Programa de Hábitat**

Al contrastar las características y contenidos del Plan de Acción Regional con dos programas de alcance mundial: el Programa 21 (Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río, 1992) y el Programa de Hábitat (1996), se identifican algunas coincidencias en sus contenidos y también diferencias, sobre todo en cuanto a las instancias de instrumentación previstas.

El punto de vista que adopta el Programa 21 para enfocar a los asentamientos humanos, al igual que a otros sectores, es el desarrollo sostenible. En su Capítulo 7, de "fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos", distingue los siguientes temas: a) suministro de vivienda adecuada para todos; b) mejoramiento de la administración de los asentamientos humanos; c) promoción de la planificación y ordenación sostenible del uso de la tierra; d) promoción de la integración de la infraestructura ambiental: agua, saneamiento y gestión de desechos sólidos; e) promoción de sistemas sostenibles de energía y transporte de los asentamientos humanos; f) promoción de la planificación y gestión de los asentamientos en las regiones propensas a los desastres; g) promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción, y h) promoción del desarrollo de los recursos humanos y el aumento de la capacidad para el adelanto de los asentamientos.

Centrado de manera específica en el tema de asentamientos humanos, el Programa de Hábitat acordado en Estambul, Turquía (1996) plantea cinco áreas estratégicas: a) vivienda adecuada para todos; b) desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización; c) fortalecimiento de capacidades y desarrollo institucional; d) cooperación y coordinación internacional, y e) instrumentación y seguimiento del programa de Hábitat.

El Plan de Acción Regional comparte con los dos programas mundiales las principales áreas temáticas, referidas al desarrollo de ciudades y su infraestructura, la provisión de vivienda adecuada para todos y la sostenibilidad ambiental de los asentamientos. Por otra parte el enfoque democratizador también es un rasgo distintivo que está presente en los tres instrumentos, privilegiando temas como la participación, la gobernabilidad y la descentralización.

Al mismo tiempo, el Plan de Acción Regional enfatiza aspectos específicos que no están presentes en las agendas mundiales. En primer lugar, es más explícito en el compromiso con la superación de la pobreza en general, más allá que la precariedad habitacional, así como con la mitigación de la inequidad. Para ello, establece medidas que los países se comprometen a adoptar a través de sus políticas en el campo habitacional y urbano. Asimismo, anticipa una preocupación que luego pasaría a ser relevante para la discusión mundial y regional en materia de asentamientos humanos, acerca de la necesidad de incrementar la productividad de las ciudades de cara a su creciente importancia en los procesos económicos de los países.

En cuanto a los mecanismos contemplados por estos tres programas para poner en marcha y hacer seguimiento a los acuerdos adoptados, el Programa 21 es claramente el más estructurado, ya que especifica responsabilidades institucionales para las diversas áreas incluidas en la temática ambiental, así como los recursos financieros necesarios para su implementación. De este modo, se han generado procedimientos de control y promoción de sus avances a nivel mundial, regional, nacional y local, canalizado recursos para concretar los acuerdos en los países. En cambio, el Programa de Hábitat y el Plan de Acción Regional han dejado la puesta en marcha de sus acuerdos

en manos de cada país, con probabilidades más inciertas y desiguales de factibilidad. A la debilidad de los mecanismos de seguimiento se suma una gran escasez de recursos disponibles para financiar sobre todo en los países en desarrollo las acciones propuestas, las que pueden ser de alto costo y complejidad. Si bien CNUAH/Hábitat ha establecido dos iniciativas para dar seguimiento al Programa —el Programa de Indicadores Urbanos y la Iniciativa de Mejores Prácticas<sup>2</sup>— vinculadas a través del Observatorio Urbano Mundial— en la práctica la adhesión voluntaria de los países a estos programas ha determinado serios problemas de representatividad.<sup>3</sup> La situación del Plan de Acción Regional es igualmente incierta, ya que no se prevén apoyos para su puesta en marcha ni se contemplan iniciativas de seguimiento. De este modo, los avances logrados por el Plan de Acción Regional sólo podrían constatar de manera indirecta, revisando los progresos que en los países ocurrieron en relación a sus objetivos principales.

En los capítulos siguientes se revisa sobre la base de estadísticas y análisis efectuados por la CEPAL en el período reciente, la evolución de los asentamientos en América Latina y el Caribe en los aspectos que fueron considerados relevantes para el Plan de Acción Regional. Se intenta explorar en este análisis cómo evolucionó durante los años 90 el panorama regional en las grandes áreas temáticas, y constatar si en esa evolución pudieron influir de manera directa o indirecta las diversas orientaciones y medidas acordadas en el Plan.

---

<sup>2</sup> En este proyecto se incluyen 73 "Mejores Prácticas" de 11 países de América Latina y el Caribe.

<sup>3</sup> Han participado en estos proyectos los países, ciudades y organismos que exhiben avances en la implementación de la agenda, pero no es posible apreciar debidamente aquellas áreas o países donde existen pocos adelantos o persisten obstáculos para un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

### III. Los asentamientos humanos hacia fines de los 90

---

#### 1. Urbanización

Teniendo en cuenta que América Latina y el Caribe se destacó en décadas anteriores por tener las tasas de urbanización y aumento demográfico más aceleradas del mundo, se han destacado como hechos significativos el crecimiento más lento de la población, los menores incrementos en los niveles de urbanización y la disminución de las tasas de crecimiento en las ciudades más grandes en los años noventa.<sup>4</sup>

Entre las regiones de menor desarrollo, América Latina y el Caribe es la región más urbanizada. Un 74% de sus 484,3 millones de habitantes habitaba en centros urbanos en 1996.<sup>5</sup> Al interior de la región, América del Sur ha sido y continuará siendo la más urbanizada, seguida por América Central y el Caribe con niveles de urbanización relativamente menores. El gráfico 1 señala que los niveles de urbanización relativamente homogéneos en los años 50 para las tres subregiones: el Caribe, América Central y América del Sur, se fueron diferenciando en las décadas siguientes, sobre todo por un explosivo incremento de la población urbana en esta última. Sin embargo, las proyecciones señalarían que hacia adelante, las trayectorias tenderán a converger a medida que el proceso se hace más

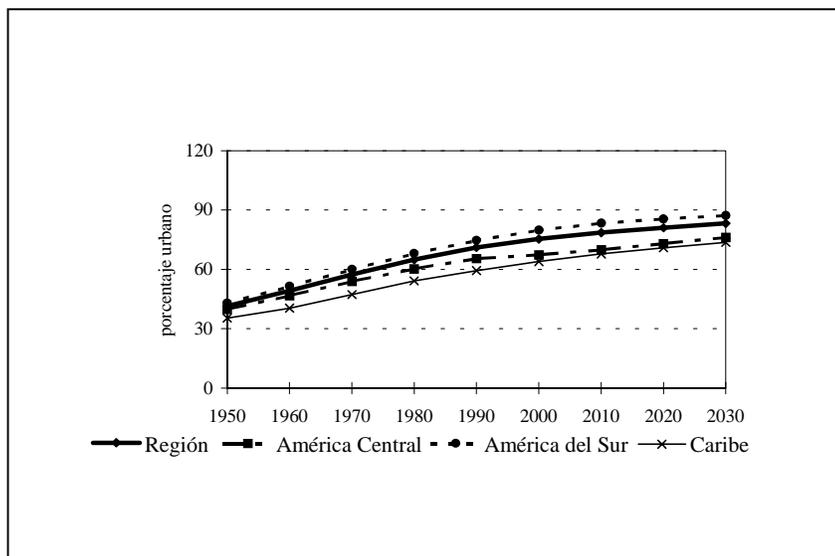
---

<sup>4</sup> Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat): Un mundo en proceso de urbanización - Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos, Bogotá, 1996.

<sup>5</sup> United Nations, World Urbanization Prospects – The 1996 Revision, New York 1998.

pausado en la subregión meridional, y América Central y el Caribe también alcanzarán acentuadas características urbanas (véase mapa 1). Esta evolución favorecerá probablemente en los próximos años una lectura más unitaria del continente, y promoverá las acciones concertadas de los países en el campo de los asentamientos humanos.

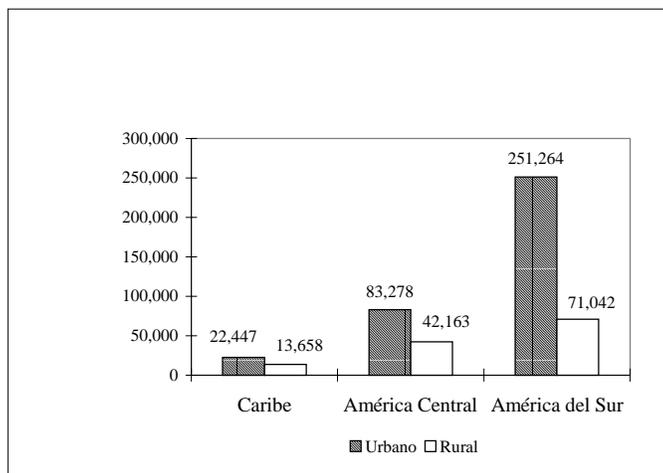
**Gráfico 1**  
**URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1950-2030**



Fuente: United Nations, World Urbanization Prospects, 1998

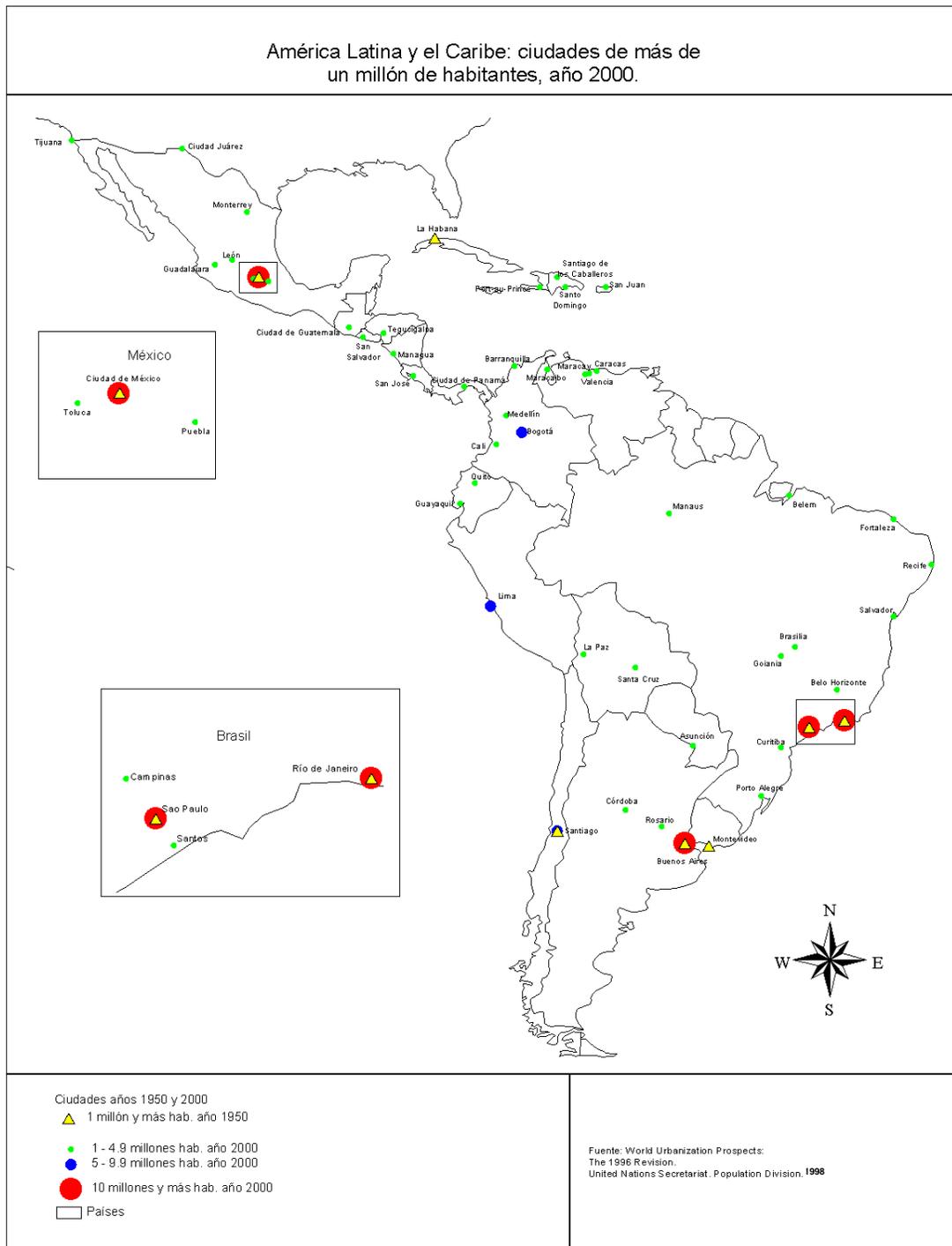
Hacia fines de esta década, un 70% de los latinoamericanos y caribeños urbanos residen en América del Sur, y uno de cada tres habitantes rurales lo hacen en América Central. El aporte relativo de población urbana y rural de las diferentes subregiones se señala en el gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA Y RURAL 1996**



Fuente: United Nations, World Urbanization Prospect, 1998

Mapa 1

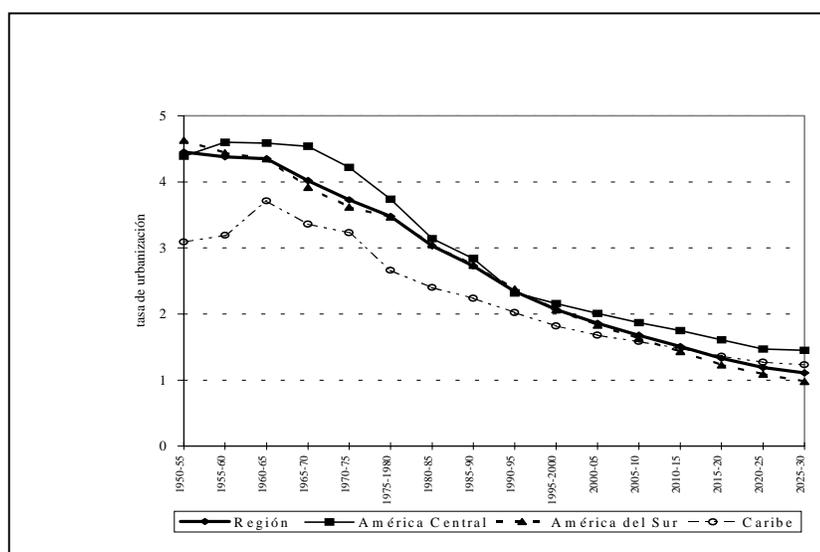


Nota: Los límites y nombres señalados en este mapa no necesariamente implican el apoyo o la aprobación oficial de Naciones Unidas

Fuente: Mapa elaborado por la División de Población de la CEPAL

El ritmo de urbanización también caracteriza de manera importante el panorama de los asentamientos humanos. Como señala el gráfico 3, la velocidad de crecimiento de la población urbana, que superaba el 4% a mediados del siglo, se ha ido reduciendo de manera sostenida hasta llegar a tasas cercanas al 2% en la primera mitad de la década. En los próximos años se prevé que la urbanización se desacelerará aún más, hasta situarse en cifras cercanas al 1% hacia el año 2030. El ritmo de urbanización alcanzado en los años 90 es bastante similar en las tres subregiones, lo que contrasta con otras regiones en desarrollo, en que las diferencias subregionales son mucho más marcadas.<sup>6</sup> Este rasgo también contribuye a conformar un cuadro de mayores coincidencias en cuanto a los desafíos y potencialidades que enfrentan las políticas del hábitat de los países de América Latina y el Caribe a fines de los 90 (véase recuadro 1).

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RITMO DE LA URBANIZACIÓN**  
**EN LAS SUBREGIONES A PARTIR DE LOS AÑOS 50**



Fuente: United Nations, World Urbanization Prospects, 1998

La población rural de la Región experimenta en general una estabilización demográfica. Las tasas de crecimiento que se situaron para el conjunto de países en un 0,14% anual entre 80 y 85, serán negativas a partir del 2000. El proceso de estancamiento demográfico de la población rural se inició primero en América del Sur, donde ya por varias décadas algunos países como Argentina y Chile presentan tasas negativas de crecimiento. En otros territorios de la Región la población rural aún seguirá aumentando en el mediano plazo. En América Central, recién alrededor del 2020 decrecerá la población rural; en Belice, Guatemala, Haití y Paraguay seguirá aumentando incluso después de aquella década.

Algunos rasgos que se han mencionado como característicos de la población rural en comparación con la población urbana son una composición etárea más envejecida, una mayor tasa de dependencia demográfica y sobre todo, una mayor incidencia relativa de la pobreza en áreas rurales respecto de las urbanas.

<sup>6</sup> Las diferencias subregionales son relativamente pequeñas- América Central tiene una tasa de crecimiento urbano levemente mayor que América del Sur y el Caribe.

## Recuadro 1

**LA HETEROGÉNEA EVOLUCIÓN DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

De las 59 aglomeraciones urbanas que en 1995 superaban los 750.000 habitantes, 38 están en América del Sur, 16 en América Central y 5 en el Caribe. Sólo 6 de estas ciudades no habrán superado el millón a fines del milenio, y 12 tendrán más de 4 millones en el año 2010, de acuerdo a las proyecciones de Naciones Unidas. En ese año, más de 200 millones de latinoamericanos estarán viviendo en estas aglomeraciones.

La velocidad de aumento de la población de las ciudades será cada vez menor, hasta situarse para el conjunto en alrededor del 1,45% anual. Sin embargo el panorama será diferente en las tres subregiones.

Para América del Sur se prevé una caída sostenida y acentuada, sobre todo en las megaciudades (Buenos Aires, Río de Janeiro, Sao Paulo), que en el período 2000-2010 llegarán a crecer al 1% o menos por cada año. Paralelo a la disminución del ritmo de crecimiento en las metrópolis, se nota una nueva e importante tendencia a la expansión de los centros urbanos afuera del área metropolitana, y una consecuente conformación de regiones metropolitana policéntrica.

También las ciudades de tamaño medio —Córdoba y Rosario en Argentina, Belo Horizonte, Recife y Santos en Brasil, Santiago de Chile, Montevideo en Uruguay y Maracaibo en Venezuela— avanzarán a tasas moderadas de crecimiento. Por contraste, La Paz y Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Sao Luis en Brasil, Guayaquil y Quito en Ecuador, Asunción en Paraguay y Valencia en Venezuela aún estarán creciendo a un ritmo del 2,2% o más. Santa Cruz de la Sierra es la ciudad sudamericana para la cual se anticipa el mayor ritmo de aumento durante la primera década del próximo milenio (3,63%).

En América Central y México, luego de un leve repunte en la velocidad de aumento poblacional entre 1990 y 2000, la tasa llegará a ser aún menor que para América del Sur en el período siguiente. Sobre todo las ciudades mexicanas de Guadalajara, León, Ciudad de México, Monterrey, Puebla, Torreón y, en menor grado San Luis de Potosí, tendrán tasas de aumento relativamente bajas. En los demás países de esta subregión, sólo la capital de Panamá tendrá un aumento menor al 2%. Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa y Toluca son ejemplos de ciudades centroamericanas que aún crecerán al más del 3 o 4 % en la próxima década.

Las ciudades del Caribe mantendrán las tasas de aumento poblacional más elevadas en la Región, aun cuando la caída que se anticipa para los próximos años será la más acentuada (de 3,4% en los años 80 y 3,09% en los 90 a 1,89% en la próxima década). Contrasta la evolución de La Habana, en Cuba, que llegará al 0,4%, con aquella de Puerto Príncipe, en Haití, que crecerá en un 3,5% al año, o Santiago de los Caballeros en República Dominicana que lo hará al 2,45%.

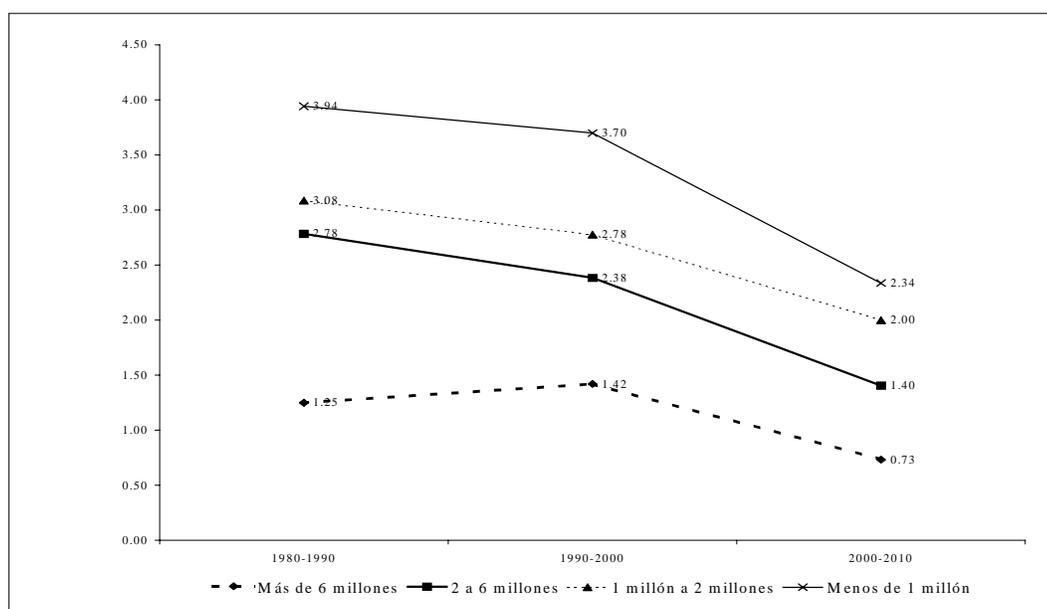
**Fuente:** Cuadro A1 del Anexo, con cálculos propios basados en United Nations, World Urbanization Prospects, 1996

## 2. Ciudades

En 1995 la Región alojaba a 4 de las 15 ciudades más grandes del mundo: Ciudad de México (en segundo lugar con 16,6 millones de habitantes), Sao Paulo (en tercer lugar con 16,5 millones), Buenos Aires (noveno lugar y 11,8 millones) y Río de Janeiro (catorceavo lugar con 10,2 millones). Se anticipa para las próximas décadas una menor presencia de centros de América Latina y el Caribe en este conjunto de grandes ciudades: a medida que crezca la representación de las grandes aglomeraciones de Asia, y en menor medida de Africa, serán desplazadas primero Río de Janeiro y luego Buenos Aires como integrantes del conjunto de las 15 más grandes ciudades del mundo. La población habitante en estas cuatro ciudades latinoamericanas representaban en 1995 un 29% del total de población mundial que residía en megaciudades (definidas como centros urbanos con 10

millones o más habitantes). En el año 2005, disminuirá esta representación a un 15% del total de "megahabitantes" dada la reducción drástica de sus tasas de crecimiento <sup>7</sup> (recuadro 1) y el explosivo aumento poblacional que experimentarán las megaciudades en otras regiones del mundo.

**Gráfico 4**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE TASAS DE CRECIMIENTO DE CIUDADES SEGÚN TAMAÑO 1980 – 2010**  
Porcentaje



Fuente: Naciones Unidas, "World Population Prospect", 1998

El gráfico 4 permite apreciar la evolución que tendrá el crecimiento de las ciudades medianas y pequeñas en las próximas décadas, en relación a las aglomeraciones de mayor tamaño. En conjunto, los centros de menos de un millón de habitantes aún crecen al 3,7% anual, mientras los que tienen entre 1 y 2 millones lo hacen al 2,8%. La disminución en el ritmo de crecimiento en los años 80 ha sido relativamente moderada, pero llegó a ser más drástica en esta década. Esta desaceleración podría facilitar en los próximos años la absorción de carencias de servicios y vivienda acumuladas en los centros medianos y menores.

En muchas ciudades intermedias, la futura evolución está asociada a su capacidad de integrarse al sistema nacional e internacional, y de aprovechar o desarrollar ventajas comparativas en términos de accesibilidad, infraestructura, condiciones de vida, etc. En ese contexto, la calidad de la gestión urbana que se desarrolle en las ciudades medianas y pequeñas puede resultar aún más decisiva para su desarrollo sostenible que en el caso de las grandes ciudades (véase recuadro 2).

<sup>7</sup> Entre los períodos 1975-95 y 1995-2015, las tasas anuales de crecimiento poblacional se reducirán, para Buenos Aires, del 1,27% al 0,80%; para Ciudad de México, de 1,94% a 0,73%; para Río de Janeiro, del 1,30% al 0,76%; para Sao Paulo, del 2,9% al 1,03%.

## Recuadro 2

### ÁREAS PRIORITARIAS DE DESARROLLO PARA UNA GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE EN CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO Y PEQUEÑO

Las ciudades de tamaño medio y pequeño de la Región mantienen, en general, niveles preocupantes de precariedad material y funcional, aún en los casos en que se han descentralizado recursos desde el nivel nacional al nivel local. La mayoría de los gobiernos requieren con urgencia desarrollar estrategias y procedimientos que les permitan simultáneamente encarar estas deficiencias, revertir las situaciones más "duras" de pobreza y asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico urbano-local.

Con el fin de apoyar un desarrollo local que favorezca la equidad y la productividad en el espacio urbano, CEPAL desarrolla una línea de cooperación y de indagación para el desarrollo de alternativas flexibles de administración municipal. En este contexto, se realizan actividades para promover la modernización de los sistemas de gestión de servicios e infraestructura pública, y el desarrollo de un instrumental de gestión municipal con la participación del sector privado. Se han ejecutado asesorías directas a municipios de ciudades intermedias (Córdoba, Argentina; Cuzco, Perú; Manizales, Colombia; Ouro Preto, Brasil; Puerto España, Trinidad y Tobago; San Pedro Sula, Honduras; Temuco, Chile; Valdivia, Chile;) tendientes a mejorar la institucionalidad local en áreas críticas y reflexionar sobre el rol del municipio en el desarrollo económico local. Una tipología variada de propuestas da cuenta de la diversidad de situaciones en que se trabajó, incluyendo temas como "city marketing", agencias locales de desarrollo económico y productivo, sistemas de información municipal, monitoreo de planes de desarrollo, reingeniería institucional en empresas públicas, planificación y participación de la comunidad, y articulación de sectores público y privado para la realización de proyectos urbanos.

En el curso del trabajo realizado con las alcaldías, surgieron tres áreas críticas para los municipios de ciudades intermedias, que serán profundizadas en el futuro: a) la gestión de servicios públicos, considerando la participación del sector privado y de la comunidad organizada, en el marco del logro de mayores niveles de eficiencia; b) la intervención integrada en áreas periféricas pobres, integrando a nivel de barrio diversas líneas programáticas y a los propios beneficiarios, y c) la recuperación patrimonial, económica y social de los centros urbanos deteriorados y degradados, definiendo el rol estratégico del municipio en esta tarea.

El Proyecto *"Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe"*, realizado por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de CEPAL con financiamiento del Gobierno de Italia, profundizará el análisis y la discusión de estos temas, y desarrollará en estrecha colaboración con redes de municipalidades y otras instituciones involucradas, nuevos lineamientos y experiencias en el campo del mejoramiento de la gestión pública a nivel local.

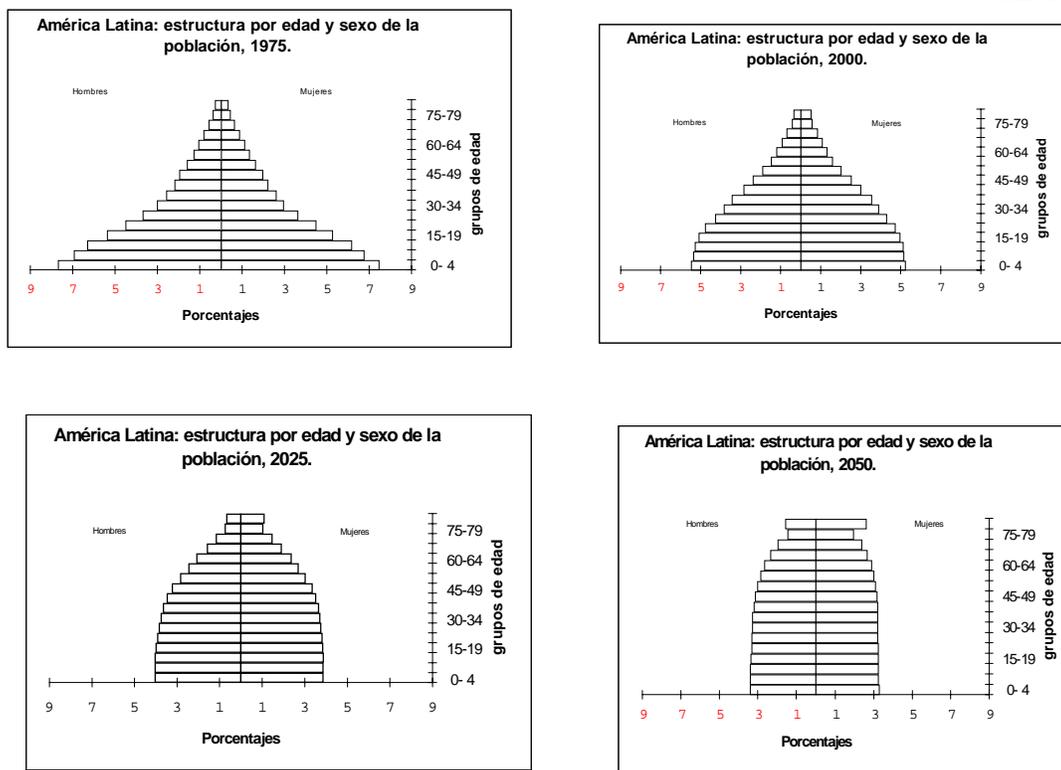
**Fuente:** Elaboración propia en base a documentos de los proyectos "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" y "Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe"

## 3. Hogares y personas

En el contexto de la transición demográfica operan además otros cambios importantes en la estructura etaria,<sup>8</sup> como señala el gráfico 5, donde se comparan las pirámides de edades de diversos años.

<sup>8</sup> Arriagada, Irma: Políticas Sociales, Familia y Trabajo en la América Latina de Fin de Siglo, Serie Políticas Sociales 21, CEPAL, 1997.

Gráfico 5



Fuente: CELADE, Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad, 1999

Los cambios en la estructura de edades se dan de manera diferente en los países, según el avance que en ellos tenga la transición demográfica. La mayor probabilidad de sobrevivencia infantil, la prolongación de la expectativa de vida y luego la reducción de la fecundidad fueron llevando a un angostamiento de la pirámide de edades. En el próximo siglo el envejecimiento de la población se hará más nítido y generalizado en la región, con implicancias directas sobre el proceso de asentamiento humano.

Como receptáculos de la vida familiar y social, las ciudades y las viviendas serán ocupadas de manera muy diferente en los años que vienen, en la medida que varíe la presencia de los diferentes grupos de edad. Como señala en el cuadro 1, si en los años 50, 2 de cada 3 habitantes de nuestros asentamientos eran niños y jóvenes, sólo habrá uno por cada tres en el año 2050. En cambio, los adultos y adultos mayores, que eran en conjunto un tercio del total a mediados del siglo, llegarán a ser en las ciudades del futuro, un 60% de la población residente de los asentamientos y alojamientos. Las implicancias de este proceso para las políticas urbanas y habitacionales recién empiezan a valorarse en los países de la Región.

Los hogares latinoamericanos y caribeños también sufrieron transformaciones en los países, que implicaron por ejemplo la reducción del tamaño de la unidad familiar, el descenso y retraso de la nupcialidad y una mayor diversificación tipológica de los hogares. Aunque siguen predominando por el momento las familias nucleares, aumentan otros tipos de hogares como los unipersonales y monoparentales. Otra variación importante tiene que ver con la presencia cada vez mayor de las familias más "maduras", a causa de los descensos de la natalidad en décadas anteriores. Es así como las familias jóvenes, con hijos menores de 12 años, se redujeron fuertemente, mientras aumentaron aquellas con hijos mayores y las parejas adultas sin hijos.

**Cuadro 1**  
**PRESENCIA DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE EDADES EN AMÉRICA LATINA**  
**1950-2050,**  
*Porcentaje*

<b>Grupo de edades</b>	<b>1950</b>	<b>1975</b>	<b>2000</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>
Niños (0-14)	40.0	41.3	31.6	23.6	20.0
Jóvenes (15-19)	26.2	26.9	28.1	23.1	19.7
Adultos (30-64)	30.1	27.5	34.9	43.6	43.3
Adultos mayores (65y+)	3.7	4.3	5.4	9.6	17.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Fuente:** CELADE, Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad, Santiago, 1999

La jefatura femenina de los hogares está aumentando. Se estima que para América Latina uno de cada cinco hogares está encabezado por una mujer, alcanzando hasta 40% para la región del Caribe. Este crecimiento, ya muy marcado en la década pasada, podría sostenerse en la medida que siguen vigentes los fenómenos económicos, sociales y culturales que le subyacen.

En el cuadro general de las tendencias demográficas, urbanas y sociales arriba descritas se sitúan las prioridades expresadas en el Plan de Acción Regional. En las secciones siguientes se revisan selectivamente aspectos específicos del cuadro de asentamientos humanos que se relacionan a cada uno de los cinco ejes temáticos de este Plan: superación de la pobreza, productividad urbana, sostenibilidad ambiental de los asentamientos, gobernabilidad y participación, y aspectos de eficiencia de políticas del hábitat, más el tema de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.



## IV. Pobreza y asentamientos humanos

---

Conscientes de que el flagelo de la pobreza seguía presente en la primera mitad de la década en todos los países de la Región, éstos situaron como primer y principal eje temático del Plan de Acción Regional el logro de la equidad social y el combate contra la pobreza urbana.

Los acuerdos adoptados para apoyar desde las políticas sectoriales el progreso social incluían por ejemplo, aumentar las soluciones habitacionales al menos para igualar la formación de nuevos hogares; intensificar los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de la tenencia y equipamiento social; establecer programas de mantenimiento y mejoramiento del parque de viviendas; privilegiar los subsidios transparentes y eficaces y promover los asentamientos y alojamientos rurales.

Las cifras más recientes disponibles en la CEPAL señalan que la pobreza se redujo en la mayoría de los países de América Latina desde un 41% a comienzos de la década a un 36% en 1997. Con ello, se recuperó el nivel existente en 1980, como señala el gráfico 6 y el cuadro A3 del anexo. La indigencia también volvió en 1997 a niveles del 15% de la población total que tuvo en 1980.

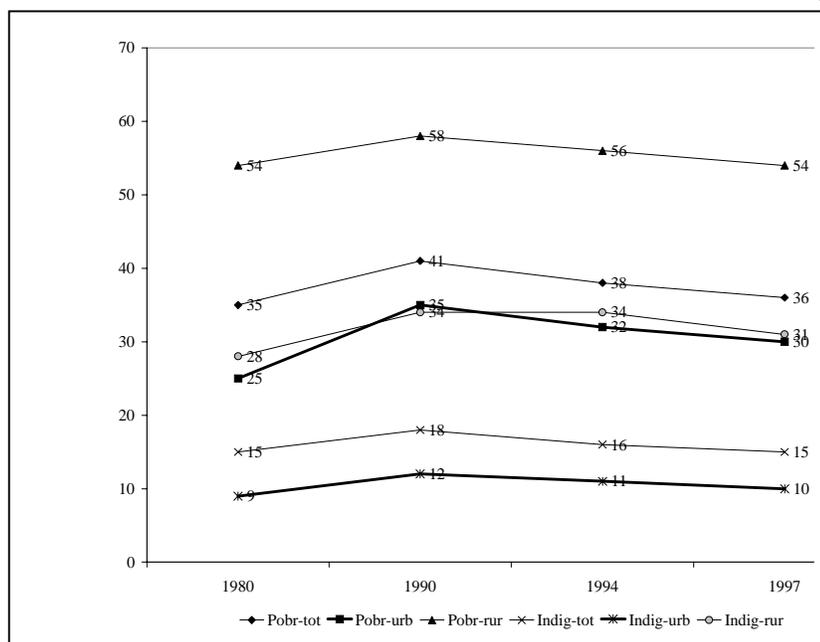
Es oportuno considerar la evolución positiva de los índices de pobreza e indigencia con mucha cautela. La región ha apenas logrado revertir los porcentajes de pobreza e indigencia a los niveles de 1980,

pero el número total de pobres e indigentes se mantiene respectivamente alrededor de los 200 y 90 millones de personas. Finalmente, es probable que en varios países los efectos de la crisis económica reciente podrían haber atenuado e incluso revertido esta tendencia positiva.

Recordemos que la mayor parte de los 64 millones de personas que ingresaron al segmento de pobreza durante la década de los años 80 fueron urbanos, por lo que hacia comienzos de los 90 la presencia de la pobreza urbana en la pobreza total había aumentado significativamente. En 1990 esa proporción era de 61% y en 1997 de 62%, o sea que se consiguió detener esta progresiva “urbanización de la pobreza” que había sido decisiva para el deterioro de la calidad de vida de las ciudades, sin lograr revertir el proceso.

La composición territorial de la pobreza se ha ahora estabilizado en términos absolutos y relativos. En el sector rural la pobreza sigue teniendo una incidencia mucho mayor que en el sector urbano. Como señala el gráfico 6, en 1997 un 54% de la población rural vivía en la pobreza, y más de la mitad de estos pobres rurales eran indigentes. En cambio, en las ciudades un 30% era pobre, y sólo un tercio de esos pobres se incluía en la categoría de indigentes.

**Gráfico 6**  
**POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA**  
**URBANA Y RURAL 1980 – 1997**  
%



Fuente: CEPAL, Panorama Social 1998

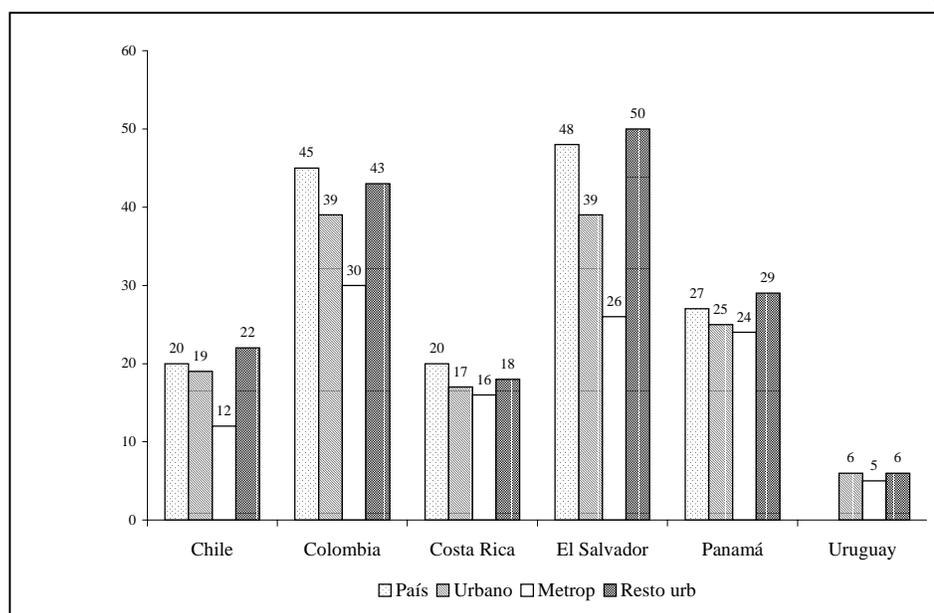
## 1. Ciudades y pobreza

Los 125 millones de pobres urbanos reflejan un descenso importante de la calidad de la vida en muchas ciudades de la Región en las dos últimas décadas. La distribución actual de la pobreza al interior del sector urbano confirmaría además lo constatado por la CEPAL<sup>9</sup> a mediados de los 90,

<sup>9</sup> Véase CEPAL: Alojamiento del Desarrollo, una tarea para los asentamientos humanos, LC/L.906, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

de que las grandes ciudades ofrecen mayores posibilidades de permanecer fuera de la pobreza que las más pequeñas. El gráfico 7 permite comprobar que en países con cuadros distintos de pobreza, más o menos críticos, invariablemente es menor la proporción de población pobre en los centros metropolitanos que en el total urbano. La pobreza en los centros medianos o menores (resto urbano) es a fines de la década aún muy importante, superando incluso las cifras de nivel nacional en países como Chile, El Salvador y Panamá.

**Gráfico 7**  
**POBREZA URBANA**  
**ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1997**  
%



Fuente: CEPAL, Panorama Social 1998

La presencia relativamente menor de la pobreza en los espacios más urbanos de la Región sugiere que, entre otros factores, el mejoramiento que experimentaron las ciudades en términos de oferta de bienes y servicios durante la década pudo contribuir a revertir la acentuación de la pobreza. Si esto es especialmente válido para las ciudades grandes, para las medianas y menores sigue especialmente vigente la preocupación especial expresada en el Plan de Acción Regional, de apoyar desde el sector la superación de la pobreza.

## 2. Pobreza urbana y género

De acuerdo a estudios de la CEPAL, la mayoría de las familias latinoamericanas dependen, para su sustento, del aporte de varios miembros. Sobre todo las mujeres hacen aportes decisivos al ingreso familiar, como indica el cuadro A2 del anexo.<sup>10</sup> Es de prever que esta participación continúe creciendo en los próximos años, a medida que ingresen a la formación de pareja grupos

<sup>10</sup> Arriagada, *ibid.* Los hogares en que aporta sólo el jefe de hogar son minoría, desde 42% en México a 21% en Uruguay. De acuerdo a una simulación efectuada por CEPAL (Panorama Social, 1995) las mujeres cónyuges aportaron entre el 28% y el 38% de los ingresos totales de los hogares de la Región. Sin estos aportes, los hogares pobres aumentarían entre 10% y 20%.

étareos de mujeres de mayor preparación para el trabajo e interés por participar en el mercado laboral.

Aún así, en la mayoría de los países, en los hogares encabezados por mujeres hay mayor probabilidad de pobreza e indigencia (véase cuadro A4 del anexo). El aumento de los hogares monoparentales y de jefatura femenina no ha sido considerado con la suficiente preocupación en las políticas urbanas y habitacionales. Es de considerar que muchos de estos hogares ven limitado el acceso a las mejoras que proveen las políticas sociales, cuando tienen ingresos insuficientes por depender del aporte de un solo miembro.

### **3. Segregación urbana**

La segregación social, que ha sido la principal expresión física de la pobreza en las ciudades en nuestra Región, no muestra en esta década signos de atenuación, sino al revés. Un mercado inmobiliario que en muchos países opera casi sin contrapeso, ha tendido a expulsar a los pobres de los mejores barrios para concentrar en ellos a los sectores de mayor ingreso, en niveles de equipamiento, vivienda y servicios que se distancian cada vez más de aquellos que se ofrecen al resto de la población urbana.

El cuadro de agudización de la polarización socioeconómica promueve los mecanismos de reproducción de la pobreza y consolida las bases de la frustración entre grupos segregados. La importancia que ha adquirido en la opinión pública el tema de la seguridad, como se tratará más adelante, ha contribuido además a acentuar la fragmentación del espacio urbano a medida que los hogares de mayores ingresos aíslan defensivamente su territorio del resto de la ciudad.

Esta segmentación se acentúa al no tener hoy mecanismos de contrapeso, como fueron en el pasado algunas instituciones que aportaron espacios efectivos de interacción entre estratos sociales. Tal es el caso de la integración social que permitía la antigua enseñanza pública, o los grandes centros urbanos de salud. A fines de la década, en los barrios residenciales para los sectores de mayores ingresos se ha concentrado un equipamiento exclusivo de comercio cotidiano, servicios médicos y educacionales, centros de recreación y lugares de trabajo, generando tal autonomía que se hace innecesaria a los habitantes de estos sectores el uso de los espacios urbanos centrales y se minimiza la interacción con otros grupos. Este proceso ha sido analizado como un acto voluntario de autoexclusión de las elites.

Por otro lado, las propias políticas de los asentamientos humanos han colaborado en acentuar la segregación, al continuar las erradicaciones y la localización de grandes conjuntos de viviendas sociales en sectores que ya eran deficitarios, agudizando la falta de servicios en ellos existentes. Para revertir estas tendencias preocupantes, harán falta en los próximos años complementar medidas de regulación urbana o construcción con iniciativas de formación ciudadana que fomenten valores de integración y solidaridad en los habitantes de las ciudades latinoamericanas.

### **4. Carencias habitacionales**

Respecto de las deficiencias de vivienda, no es posible precisar por ahora los avances logrados, dado que la información censal utilizada para dimensionar carencias, en la mayoría de los países recién se renovará hacia el año 2000. El cuadro A5 del anexo contiene una revisión parcial de las cifras del déficit habitacional planteado en documentos anteriores de la CEPAL, incorporando antecedentes de algunos países con censos recientes.

La necesidad de contar con información actualizada para el diseño de políticas que alivien la precariedad habitacional, difícilmente podrá satisfacerse sólo con censos que se efectúan por lo

general cada diez años. Existen experiencias interesantes de complementación de las mediciones censales con otras estimaciones intermedias que resulten más ágiles y oportunas (véase recuadro 3).

**Recuadro 3****ESTIMACIONES DEL DÉFICIT EN BASE A ENCUESTAS DE HOGARES**

Estudios realizados por la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo de CEPAL, establecen las deficiencias habitacionales para cuatro países de América Latina (Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay) en base a Encuestas de Hogares.<sup>a</sup> La Encuesta de Hogares es un instrumento que recién empieza a ser utilizado para el análisis habitacional. La gran cantidad de antecedentes que proporciona acerca de los hogares y su alojamiento permite establecer nuevos indicadores y categorías para estimar los diferentes tipos de déficit.

Con respecto al déficit cuantitativo, países como Chile han avanzado en precisar categorías de necesidades basadas en diferentes expresiones de falta de vivienda, sobre todo en los sectores pobres. Es así como se han logrado dimensionar diferentes tipos de grupos familiares con carencias: las personas o núcleos allegados que conviven al interior de hogares compartiendo vivienda y presupuesto, y aquellas familias que, compartiendo la vivienda, tienen una cierta independencia económica e incluso ocupan habitaciones separadas en el lote o edificio que los ha recibido. Esta distinción permite dimensionar con mayor precisión las necesidades de nuevas viviendas y establecer programas diferenciados en función de sus características. Al consignar ingresos familiares, la encuesta de hogares permite relacionar el déficit con los niveles de pobreza, y así establecer los montos de subsidio requeridos en los programas.

La utilización de encuestas de hogares es aún más útil para establecer déficit cualitativo. Además de los usuales análisis de acceso a servicios de agua, eliminación de excretas y alumbrado, permite establecer niveles de materialidad de techo, muros y/o suelo, y/o estado de los materiales. La posibilidad de evaluar grados de precariedad habitacional considerando la presencia de una o más deficiencias habitacionales ha permitido además calificar a los hogares carenciados según la gravedad de su problema habitacional.

Más allá de estas ventajas, las encuestas de hogares presentan, en relación a los censos, la limitación de su representatividad, por lo que requieren ser trabajadas con cautela. Por otra parte, no están elaboradas para tratar la problemática habitacional, y para efectos de comparación entre países, pueden carecer de suficiente uniformidad en términos de periodicidad, tipos de información, cobertura, etc. Sin embargo, es posible corregir estas limitaciones en base a la experiencia de los años 90 en materia de su utilización como herramienta de análisis y actualización de las estimaciones censales del déficit habitacional.

**Fuente:** Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

<sup>a</sup> En los diversos países, las encuestas de hogares se han aplicado a partir de los años 80 de manera más o menos sostenida —por ejemplo, cada 2 años— avanzando desde su alcance urbano y parcial a tener validez mayor a nivel nacional y subnacional.

Como es notorio, en la región la producción formal de vivienda cubre anualmente solo una pequeña parte de las necesidades. La población de menos recursos ha estado resolviendo su problema de alojamiento a través un sinnúmero de soluciones ingeniosas, con el ayuda de microempresas, iniciativas familiares ó comunitarias, tecnologías artesanales.

En términos generales, no se produjeron avances nítidos en el cuadro habitacional de la Región, tal como lo postuló el Plan de Acción Regional. Sobre la base de estudios realizados en Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay con encuestas de hogares, que se relatan en el respectivo recuadro, se estima que una proporción importante de los hogares de la Región aún sufre problemas habitacionales (78% en Bolivia, 35,5% en Colombia, 31,4% en Chile y 27% en Uruguay).

La carencia neta de vivienda debería haber aumentado durante la década, ya que en la mayoría de los países aún se construye por debajo de las tasas anuales de formación de hogares, con excepción de algunos que exhiben programas sostenidos de producción de viviendas en los años 90.<sup>11</sup> La insuficiencia de producción para absorber siquiera la demanda por aumento poblacional, resulta aún más grave si se consideran por ejemplo, el mayor ritmo de formación de los hogares asociado a la disminución del tamaño de las familias, o el aumento de las viviendas irrecuperables causado por desastres naturales recientes.

Más adelante se analizan las innovaciones que varios países están efectuando en relación a los mecanismos institucionales y financieros en el campo de la vivienda. Estos ajustes probablemente aún no se reflejen en aumentos importantes de la producción de vivienda social; sin embargo, ellas deberían permitir avanzar en el mediano plazo hacia una ampliación gradual y sostenida de la oferta, con un efecto positivo sobre el déficit.

Por otra parte, aún predomina en la Región una visión del problema habitacional como eminentemente cuantitativo, que impide a las políticas sectoriales hacerse cargo masivamente de los graves problemas de precariedad material, sobreocupación, etc., que afectan a gran parte del parque habitacional de la Región. Los programas e instrumentos que abordan estas deficiencias siguen teniendo una dimensión menor que aquellos orientados a la producción de viviendas nuevas.

Los recursos que se pueden movilizar alrededor de estas iniciativas no han sido evaluados y pueden constituir un aporte apreciable al valor bruto de la producción habitacional. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial que ha lanzado junto con Hábitat en 1999 un plan de acción a escala global para el mejoramiento de los asentamientos informales (entre otros en Brasil y Venezuela), en este tipo de intervenciones, por cada US\$1 de inversión pública, la familia moviliza US\$7 de su renta para el mejoramiento, particularmente si se prevé la regularización de la tenencia.

## 5. Asentamientos rurales y pobreza<sup>12</sup>

Las últimas estimaciones de pobreza e indigencia de la CEPAL<sup>13</sup> señalan que 78,2 millones de habitantes rurales son pobres y de éstos, 47 millones son indigentes. Para estas personas, el Plan de Acción Regional acordó impulsar la inversión pública, privada y social que mejore los asentamientos y alojamientos rurales, y permita a la población de estas zonas un mejor acceso a servicios básicos, vivienda y empleo. Las posibilidades de concretar este acuerdo varían de un país a otro. En aquellos países con mayor nivel de urbanización y que poseen redes consolidadas de ciudades o pueblos, ha sido posible ofrecer, en general, mejor acceso a transporte, comunicación y servicios para los sectores rurales. En cambio, los países de menor urbanización aún presentan deficiencias muy agudas en materia de vivienda y servicios, que se han visto agravadas en algunos casos por la pérdida de una parte importante del parque habitacional y de servicios en el espacio rural a causa de los desastres naturales.

La distribución espacial dispersa que caracteriza a la población rural en América Latina y el Caribe dificulta la atención de necesidades de servicios a la vivienda. Estudios de la CEPAL señalan una gradiente generalizada que va desde los asentamientos rurales de mayor tamaño, que cuentan con mejor infraestructura y menor pobreza, a los asentamientos más pequeños en que faltan los servicios y existe una gran proporción de pobres (véase recuadro 4).

---

<sup>11</sup> El promedio regional del gasto público social per cápita durante 1994-1996 en 13 países de América Latina y el Caribe, fue de 16 US\$ de 1996, con repunte de 60 y 54 dólares respectivamente por Brasil y Chile. (Ganuza E., León A. y Sauma P., Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe, PNUD/CEPAL/UNICEF (LC/R.1933), Octubre de 1999).

<sup>12</sup> Capítulo desarrollado con la colaboración de la Unidad Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL.

<sup>13</sup> CEPAL, Panorama Social, 1998.

## Recuadro 4

**LAS DIFICULTADES DEL AISLAMIENTO EN LOS ASENTAMIENTOS RURALES**

En América Latina y Caribe, la pobreza que afecta al 54 % de la población del mundo rural no responde a un concepto único, sino adquiere múltiples expresiones que van desde bolsones de pobreza rural claramente acotados dentro de áreas en pleno desarrollo, a situaciones generalizadas de pobreza en extensos territorios históricamente excluidos del progreso. Entre los factores que impiden avanzar de manera más significativa en la superación de la pobreza rural está la localización dispersa y aislada de los asentamientos rurales. Mientras en los sectores urbanos una concentración importante de población facilita la instalación de infraestructura básica, productiva y de comunicaciones, en las áreas rurales las densidades de población muy bajas han dificultado el desarrollo de estrategias para mejorar y equipar los asentamientos y alojamientos rurales con estos servicios mínimos, necesarios para salir de la pobreza.

Un estudio de 240 asentamientos rurales en Perú señala importantes diferencias en el acceso a la infraestructura entre asentamientos pequeños (400 a 600 habitantes) medianos (601 a 1000) y mayores (1001 a 3000 habitantes). El acceso a servicios postales era bajo en general, pero especialmente en los pequeños caseríos. Los teléfonos públicos eran inaccesibles para gran parte de la población rural, y un 13% de la población no empleaba ningún servicio de comunicación. Los impedimentos para llegar a los asentamientos con vehículos motorizados bajaba del 43% y 32% en los asentamientos pequeños y medianos al 13% cuando se trataba de localidades de mayor tamaño. Solo el 13% tenía acceso directo a vías pavimentadas (FITEL, 1996). Un estudio sobre la pobreza rural en Chile detectó que los hogares pobres en las regiones pobres rurales viven en promedio, a unos 5 Km. de un camino principal. El camino de acceso está en malas condiciones en un 26% de los casos, y el 40% de las viviendas no está conectado a la red de electricidad (MIDEPLAN, 99: Pobreza rural en Chile, Documentos regionales N. 48, Santiago de Chile).

La población rural percibe claramente que su actual patrón de asentamiento limita sus posibilidades de progreso, y espera que los programas de vivienda rural faciliten el acceso a servicios similares a los que hay en las ciudades. En el caso de los asentamientos rurales del Perú, las prioridades expresadas en los poblados más pequeños se referían al acceso a agua segura y caminos, mientras en los más grandes se mencionaba la necesidad de acceso a tecnología, electricidad y comunicaciones.

La di  
Región ha s  
y el campo  
ejemplo, vi  
ciudad o un

a la CEPAL, la población económicamente activa agrícola es de alrededor de 44 millones de personas en la Región, lo que representa un 22% del total de la PEA. Pero sólo 35 millones de estos trabajadores viven en áreas rurales, ya que 9 millones son trabajadores que laboran en actividades agrícolas pero viven en centros urbanos. A su vez, unos 15 millones de habitantes rurales desarrollan actividades no-agrícolas, en sectores como industria, comercio, servicios y construcción. Reconociendo una mayor conectividad entre vida rural y urbana, las políticas de ordenamiento territorial están ampliando su alcance más allá de los límites de las ciudades y aldeas, para incluir al espacio rural en los programas e inversiones del nivel local. Esta tendencia en el ordenamiento territorial podría favorecer en los próximos años un avance hacia condiciones más equitativas en el hábitat rural.



## V. Productividad urbana

---

El Plan de Acción Regional se propone en relación a este eje temático, apoyar el aumento de la productividad de los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo de la competitividad y el potencial productivo de las ciudades debe permitir ante todo mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Las iniciativas en esta área son aún insuficientes, y se plantean sobre todo en relación a las grandes aglomeraciones urbanas.

### 1. Empleo urbano y desarrollo productivo local

El crecimiento económico ocurrido durante la década no ha ido acompañado en la Región por un aumento generalizado del empleo productivo.<sup>14</sup> Por el contrario, la tendencia ha sido de una polarización entre aquellas pocas actividades muy dinámicas que concentran los aumentos de productividad, y un amplio sector que permanece en niveles muy bajos de productividad. En la mayoría de los países, la tasa de desocupación urbana en 1997 era mayor que a comienzos de la década, afectando especialmente a jóvenes, mujeres y hogares de menores recursos. Para 1998, el desempleo siguió subiendo respecto de 1997, hasta alcanzar el 8,4%.

---

<sup>14</sup> Mientras el incremento del producto fue de un 3,2% anual y la fuerza de trabajo aumentó al 3,1%, el empleo aumentó al 2,9% hasta 1997 y un 2,6% en 1998, (CEPAL, Panorama Social 1998).

Durante el período 1980-1995 se manifiesta un cambio significativo en la estructura del empleo en América Latina:<sup>15</sup> los empleos en el sector público y en las grandes empresas privadas disminuyen mientras aumenta la importancia del sector informal, de la pequeña empresa y de los trabajadores por cuenta propia no profesionales. De acuerdo a datos proporcionados por la OIT el sector informal genera el mayor número de empleos en la Región, en 1995 por cada 100 nuevas ocupaciones, 84 se han concentrado en el sector informal y en la pequeña empresa.

Los cambios introducidos por la globalización en las tecnologías de comunicación y de información hacen que las formas de producción, de organización del trabajo y de gestión empresarial tradicionales estén sujetos a cambios e innovaciones fundamentales. Las ciudades y su región se conforman ahora como un único territorio económico sin solución de continuidad, cuya estructura productiva e institucionalidad da cuenta de diversos actores económicos. En “estos territorios socialmente organizados”,<sup>16</sup> resulta clave la acción de la administración pública en sus distintos niveles territoriales, para realizar un fomento al desarrollo socio-económico local y organizar la concertación entre actores y sus intereses.

Existen interesantes ejemplos de como la institución local se ha involucrado en procesos de concertación con el sector privado para la promoción del desarrollo local. En Córdoba se ha creado una ADEC (Agencia para el desarrollo económico para la ciudad de Córdoba) para dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de la ciudad; diversificar su estructura económica-productiva y posicionar competitivamente a Córdoba en su espacio regional y continental. A su vez, en el área metropolitana de Santiago de Chile, los municipios de Santiago y de Huechuraba han constituido Corporaciones de Desarrollo. Junto con actores del sector privado, como empresarios, universidades, ong's, grupos barriales, estas corporaciones han logrado interesantes resultados de promoción inmobiliaria y recuperación de viviendas en áreas centrales de la ciudad, de formalización del comercio en la vía pública; construcción de nudos viales y actividades de desarrollo social y laboral, etc. Así como en Villa El Salvador, Perú, se generó una asociación entre el sector privado, las ong's y el municipio para la creación de un parque industrial destinado a las micro y pequeñas empresas de la zona sur de Lima. Estas experiencias demuestran que hoy en día el sector privado puede actuar en áreas que tradicionalmente eran de competencia pública, y el sector público se potencia en esta relación cumpliendo el rol estratégico de regulador y promotor de las intervenciones.

Por otra parte, no se ha avanzado de manera suficiente en la intención de apoyar en las ciudades un aumento generalizado del empleo. Si bien esta meta excede con creces los alcances de las políticas del hábitat, se identifican algunas áreas en las cuales es posible una colaboración. Por ejemplo, ahora que el aporte de la mujer ha llegado a ser decisivo en el hogar, resulta necesario facilitar y no impedir su inserción en el trabajo. Esto tiene implicancias por una parte para la localización de las viviendas en relación a las oportunidades de trabajo y servicios. Por otro lado, la reciente precariedad del empleo con el aumento consecuente del trabajo informal, en particular de la mujer, ha convertido a muchas viviendas populares en lugares de producción. Paradojalmente, desde las regulaciones urbanísticas y de vivienda suelen surgir los mayores impedimentos para que en las viviendas y zonas residenciales se instalen nuevas oportunidades de trabajo.

El desarrollo productivo es un tema de importancia en la planificación a nivel local. Sobre la base de un conocimiento pormenorizado de las oportunidades de desarrollo en estos espacios, es posible aprovechar mejor su potencial productivo, ampliar las posibilidades de empleo y realizar las inversiones necesarias para hacerlo más eficiente. Algunos avances metodológicos realizados en

---

<sup>15</sup> Abramo Laís, Mercados laborales, encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina, ILPES/CEPAL LC/IP/R.185, Santiago de Chile, 1997.

<sup>16</sup> Albuquerque, F., Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural), Cuadernos del ILPES N.43, Santiago del Chile, 1997.

esta área por ILPES-CEPAL indican las posibilidades que se abren a las políticas territoriales para apoyar con mayor decisión el desarrollo del empleo local en los diversos asentamientos humanos de la Región<sup>17</sup> concretando de este modo una importante prioridad del Plan de Acción Regional.

## 2. Rol de las grandes ciudades

El desarrollo de las megaciudades ha estado marcado por los procesos económicos en la Región; sin embargo, no parece haber evidencia de que las políticas sectoriales hayan tenido un papel proactivo en la orientación de estas tendencias, ni menos en el aprovechamiento de las mismas a favor de los sectores sociales más pobres. Como ya se ha mencionado, los impulsos a los procesos urbanos recientes parecen provenir fundamentalmente de dinámicas económicas, las cuales acusan sus efectos positivos y negativos en las ciudades.

En los espacios más dinámicos de la Región, las actividades productivas y la población urbana han tendido a concentrarse en los últimos años de manera de conformar regiones económicas que abarcan bastante más que las áreas metropolitanas principales. Especialmente importante es la región centrada en el área metropolitana de Sao Paulo, que llega por el norte hasta Belo Horizonte y Río de Janeiro, y por el sur incluye a Curitiba y Porto Alegre. Otras regiones centrales son, por ejemplo, la que lidera el complejo de La Plata-Buenos Aires, y la extensión y articulación del área metropolitana de Ciudad de México con varias otras ciudades importantes. El desarrollo industrial y comercial que ocurre en estas regiones centrales no necesariamente privilegia una localización en las ciudades principales, sino ha tendido a ser aún mayor en las franjas suburbanas o en los núcleos secundarios. La desconcentración urbana también se asocia a factores tales como la disminución de la velocidad del crecimiento endógeno de las grandes ciudades, las mejoras en el transporte y comunicación, así como al acceso a la propiedad de la vivienda en localizaciones periféricas o suburbanas.

Por otra parte, se ha mencionado que a medida que estas grandes ciudades ingresan a una red global de centros de comercio y financia, han tendido a desconectarse parcialmente de su región, disminuyendo su rol de articuladoras de centros y territorios nacionales. En la medida que estos nodos pertenecen ahora a las nuevas jerarquías urbanas mundiales y regionales, el territorio podría aumentar su condición periférica al excluirse de los procesos económicos globales. Ello explicaría por qué centros urbanos que fueron importantes —manufactureros, portuarios, etc.— han decaído a medida que opera la dinámica globalizante.<sup>18</sup>

Estos nuevos escenarios que surgen a raíz de los procesos económicos, exigirán en los próximos años a las políticas urbanas un abordaje más decidido del tema de la productividad de las ciudades, de modo de poder aprovechar los beneficios que ellos presentan para aumentar la equidad, tal como lo postula el Plan de Acción Regional.

## 3. Ordenamiento territorial y competitividad

Para ordenamiento territorial se entiende un proceso de organización del territorio en sus aspectos sociales y económicos, lo cual permita la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice las componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales, y la mantención de niveles de productividad crecientes en

<sup>17</sup> Silva L. Iván: *Enfrentando la Pobreza desde el Municipio - Metodología para la Identificación de Programas de Inversión Social a Nivel Local*. CEPAL-ILPES. 1997.

<sup>18</sup> Sassen, Saskia: *Las ciudades en la economía mundial*, en *La Ciudad en el Siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

las actividades económicas. Se trata del proceso a través del cual se distribuye la actividad humana de forma óptima sustentable en el territorio.

Según Boisier, para una política regional eficiente se necesitan cuatro políticas específicas, cuales son la descentralización política y territorial, el fomento a la producción, la coherencia interregional y el ordenamiento territorial. Este último comprende instrumentos como: “a) una división político-administrativa; b) una asignación de funciones a cada unidad de esa división, en el proyecto nacional; c) una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo; d) una propuesta de asentamientos humanos; y e) una propuesta de grandes usos del suelo”.<sup>19</sup>

Desde una perspectiva territorial, América Latina y el Caribe se caracteriza por su gran diversidad y tamaño, lo que constituye una fortaleza y una oportunidad al momento de las inserciones en el concierto mundial. Al mismo tiempo, las ciudades y territorios regionales presentan bases muy desiguales al momento de competir por atraer actividades económicas, empleo e infraestructura (véase recuadro 5). Parece oportuno entonces colaborar, a través del ordenamiento territorial, a un desarrollo más equilibrado que permita aprovechar mejor las posibilidades de las economías de concentraciones territoriales y urbanas. La experiencia reciente de algunas ciudades señala que la cooperación territorial resulta especialmente conveniente para incrementar la capacidad de competencia de territorios menos integrados al proceso, al permitir una inversión compartida en infraestructura y equipamiento.

A medida que se reconoce que la localización de actividades y los usos del suelo están siendo influidos cada vez más por fuerzas económicas y sociales situadas más allá de las fronteras nacionales, los países están más abiertos a la necesidad de políticas de ordenamiento territorial que por un lado establezcan un marco de integración territorial teniendo en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la Región, y por otro lado refuercen en las políticas sectoriales una óptica espacial, considerando niveles territoriales y profundizando las posibilidades de intervenciones multisectoriales.

---

<sup>19</sup> Boisier, Sergio: Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, CEPAL (LC/G.2030-P), Mayo de 1999, Santiago de Chile.

## Recuadro 5

**COMPETITIVIDAD Y ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Es posible distinguir diferentes realidades urbanas en la región desde la perspectiva de sus roles y oportunidades de desarrollo económico.

Áreas urbanas de nivel internacional y regional que acumulan funciones de conexión e integración internacional. Tienen las mejores bases para la competencia en la medida que logren controlar los problemas de calidad de vida cada vez más complejos. Es el caso del área Sao Paulo-Río.

Las ciudades globales de nivel regional, Buenos Aires, Ciudad de México y Sao Paulo, que continuarán atrayendo funciones de alto nivel, como sedes de instancias multinacionales, instituciones financieras y servicios comerciales de mayor nivel.

Regiones metropolitanas, también a nivel internacional, como el eje Sao Paulo, Campinas y Santos en el interior en el Brasil, que refuerzan su rol internacional desarrollando especializaciones complementarias en diferentes centros de aglomeración.

Ciudades capitales, con algunas funciones globales pero que poseen una base económica de servicios e industrial, y un rol articulador nacional/internacional.

Ciudades de nivel nacional, una categoría heterogénea de ciudades medias y grandes, algunas de las cuales mantienen una base de desarrollo más o menos sólida mientras otras presentan estancamiento o decrecimiento.

Ciudades periféricas con funciones urbanas importantes, como son las capitales de Estados o provincias en países con estructura federal. La competencia se establece con las ciudades capitales. Mantienen un rol articulador de territorios mayores al interior del país, y comparten una estructura basada en servicios con actividades industriales.

Ciudades periféricas con funciones urbanas débiles, que tienen menor oportunidad de desarrollo debido a su distancia de los centros mayores, la dependencia de actividades tradicionales, la disminución de población, a veces condiciones climáticas severas y extremas.

Antiguas ciudades industriales y/o mineras, cuyas economías se han visto impactadas por la recesión, el ajuste y la globalización competitiva, y que se encuentran en procesos difíciles y lentos de reorganización y de reestructuración de sus bases económicas, con un rezago que las hace vulnerables frente a otras localidades.

Ciudades y pueblos de nivel regional, en las cuales el resultado económico depende sobre todo de sus vínculos, ubicación y capacidad para la absorción de innovaciones.

Ciudades de nivel regional ubicadas en áreas de desarrollo en el país, cuyo crecimiento potencial se basa en la capacidad de proveer servicios a áreas urbanas mayores.

Ciudades de nivel regional pero que están fuera de las áreas de mayor desarrollo, cuya evolución se auto sustenta en mayor grado, y que ocasionalmente se benefician por estar en un circuito o corredor, contar con un entorno atractivo, etc.

Ciudades en regiones predominantemente rurales, focos dentro del espacio rural para el intercambio y localización del comercio a escala menor, donde resulta posible organizar estrategias de gestión del desarrollo local articuladas con estrategias más amplias de inserción económica y física.

Cada una de estas categorías plantea diferentes desafíos a las políticas de ordenamiento territorial.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de "European spatial development perspective, towards balanced and sustainable development of the territory of the E.U.". Conclusiones de la Reunión de Ministros responsables del planeamiento regional/espacial de la Unión Europea, Postdam, 10-11 mayo, 1999



## **VI. Medio ambiente urbano**

---

Al postular el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, tanto el Capítulo 7 del Programa 21 como la Conferencia de Estambul hacen énfasis en la incorporación de una perspectiva ambiental en el desarrollo urbano y habitacional. También el tercer eje temático del Plan de Acción Regional se refiere al mejoramiento del medio ambiente urbano, privilegiando temas como el saneamiento, el uso más eficiente del suelo urbano y la prevención de desastres, entre otros.

El proceso de descentralización y de transferencia de competencia ha transferido al gobierno local competencias en materia ambiental, pero en muchos países hay una ausencia preocupante de políticas ambientales para sus áreas urbanas. Además, si de una parte muchos de los problemas ambientales de los municipios tienen un origen que va más allá de sus límites administrativos, de otra es el gobierno municipal que tiene la responsabilidad para aplicar normas de control ambiental, resolver emergencias ambientales, coordinar programas y proyectos capaces de mejorar la situación ambiental, así como prevenir nuevos problemas.

### **1. La sostenibilidad del medio ambiente urbano**

Muchos países de la región latinoamericana tienen políticas ambientales consideradas muy sofisticadas desde el punto de vista de los estándares internacionales. La mayor parte de estos países tienen

una ley marco ambiental, agencias ejecutivas y en algunos casos, han incluido en sus cartas fundamentales capítulos específicos sobre las cuestiones ambientales. Muchos han firmado los convenios internacionales sobre cambio climático, diversidad biológica, y combate a la desertificación, así como acuerdos preliminares sobre movimiento transfronterizos de desechos peligrosos. Sin embargo, la mayoría de estos acuerdos no se concretan en definiciones suficientemente específicas para su aplicación territorial, ni en instrumentos prácticos para llevarlas adelante.

Algunos de los problemas ambientales urbanos se definen por el contexto físico-morfológico en donde el asentamiento se ha constituido, su evolución y presión antrópica. La ocupación de laderas y barrancos, la instalación en áreas desertificadas; la ubicación en cauces de los ríos, son algunos de los problemas estructurales urbanos, que en la ocurrencia de fenómenos atmosféricos de mayor envergadura, como en el caso de los desastres naturales y no sólo, evidencian los diversos grados de incompatibilidad entre el ambiente y el construido. Otros problemas de este tipo, surgen de la relación entre el asentamiento y la región o cuenca determinada y sus características y etapas de explotación, como por ejemplo las capacidades del territorio de satisfacer las demandas de recursos para atender las necesidades básicas, como agua y alimentos.

El segundo tipo de problemas ambientales de los asentamientos, tiene que ver con la adecuación de las necesidades básicas para elevar la calidad de la vida de la población. En relación a los servicios tradicionales como agua, saneamiento, desagüe, tratamiento de aguas, recolección y disposición de residuos, a diferencia de otras regiones del mundo, muchos países de América Latina y el Caribe han mejorado la provisión de infraestructuras sanitarias en relación al déficit existente y a las nuevas demandas. Evidentemente hay numerosos problemas relativos a como la demanda es satisfecha, a la eficiencia de la gestión de las empresas, los costos de los servicios, la estructura de precios, y las consecuencias ambientales de las técnicas utilizadas.

Se argumenta que la mejor respuesta para ampliar la cobertura de infraestructura tiene relación con una combinación entre privatización de servicios, la introducción de una lógica mercantil (como p. ej. la eliminación de los subsidios) y la delega de mayor responsabilidades a los gobiernos locales. Por otra parte la privatización puede ser incompatible con el mejoramiento de la sustentabilidad ambiental, el recupero de los costos con la reducción de la pobreza, y la reducción de los impuestos contraria a la expansión de los servicios.

De otra parte, los problemas ambientales de congestión y polución relativa al uso del auto constituyen la componente de más rápido crecimiento en los problemas generales de contaminación del aire de la región. La preocupación para la calidad del aire en áreas urbanas ha ido aumentando como resultado de la evidencia de efectos dañinos para la salud y el medio ambiente provocado por los contaminantes emitidos principalmente por los vehículos automotores. Paralelamente, persiste una fuerte demanda para suelo urbano, y las ciudades siguen desarrollándose con patrones de consumos especulativos, con una baja capacidad del sector publico para regular el mercado del suelo.

El reconocimiento de la importancia de la gestión local en la problemática medio ambiental surge con fuerza desde la cumbre de Río de 1992 y de la formulación de la Agenda 21. A raíz de ésta se formula una Agenda 21 local, cuyos méritos principales consisten en tratar de vincular la gestión ambiental a otras dimensiones del desarrollo territorial (empleo, salud, educación, etc.) y de incorporarla a otras prioridades definidas por los actores locales (recuadro 6). Algunas organizaciones privadas (dentro de las cuales destaca en América Latina *ICLEI-International Council for Local Environmental Initiatives*) concentran sus esfuerzos en fortalecer las capacidades municipales de gestión de medio ambiente, incorporando dimensiones participativas y estratégicas. De este modo, no solo se logra una mayor eficiencia, sino además se coloca en un plano de mayor prioridad en la agenda pública este tema que no siempre parece importante para los actores locales.

## Recuadro 6

**ROL DE LOS CIUDADANOS EN EL MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO**

CEPAL está desarrollando, con el apoyo del Gobierno de Japón, un proyecto para promover la conciencia en el control de las políticas contra la contaminación en Ciudad de México, Sao Paulo y Santiago de Chile.

En el período 1970-90 el parque vehicular creció en la Región en un 250%, alcanzando a 37 millones de unidades. La contaminación atmosférica causada por los vehículos seguirá empeorando, con graves consecuencias para la salud y bienestar de los habitantes de las ciudades, salvo que se pongan en marcha de inmediato medidas para hacerle frente.

Aglomeraciones como Ciudad de México, Sao Paulo y Santiago de Chile presentan hoy niveles de contaminación especialmente alarmantes, en particular en lo que se refiere a partículas en suspensión, monóxido de carbono, dióxido de azufre, ozono, etc. Se espera que otras ciudades como Buenos Aires, Río de Janeiro y Santafé de Bogotá presenten problemas similares en el futuro.

La difusión de información es fundamental para el éxito de políticas de descontaminación, ya que permite a los ciudadanos conocer sus fundamentos y alcances. Una vez que el problema de la contaminación ambiental es percibido como dañino para la salud en general por los ciudadanos, ellos podrán colaborar en el fortalecimiento de la gestión ambiental y transformarse en fiscalizadores de la misma. Disponiendo de información correcta y confiable, los ciudadanos podrán elegir patrones de consumo menos contaminantes y sancionar social o económicamente a quienes se apartan de ellos. La difusión de información confiable a los ciudadanos no implica disminuir la importancia de la regulación existente de control de la contaminación, o de los mecanismos indirectos de mercado.

El proyecto busca involucrar a los sectores público y privado en las estrategias de información sobre contaminación. Apoyará a los gobiernos de las tres ciudades para lograr una mayor eficiencia en sus políticas de descontaminación y construir una mayor conciencia ciudadana alrededor del tema de la polución atmosférica.

---

**Fuente:** CEPAL, Proyecto sobre "Fortalecimiento de la conciencia ciudadana para el control de las políticas contra la contaminación en tres ciudades de América Latina: Ciudad de México, Sao Paulo y Santiago de Chile"

Actualmente no existe una sistematización de los avances en la implementación de la Agenda 21 a nivel local en América Latina y el Caribe. El esfuerzo realizado hasta la fecha consiste principalmente en experiencias localizadas y aisladas. Sin embargo el análisis de estas experiencias indica algunos de los desafíos actuales para un avance en la gestión del medio ambiente por parte de los actores locales.

- Es necesario promover la cooperación intermunicipal, puesto que la dimensión de los problemas (cuenca hidrográfica, borde costero, contaminación ambiental, etc.) casi nunca corresponde al límite administrativo del territorio. La gestión del medio ambiente exige de una gestión local que no es solo municipal.
- La planificación tiene que ser entendida como un instrumento de gestión compartido entre los diferentes actores y no solo como el diseño de políticas a ser ejecutadas por el sector público. Por esta razón, será necesario acompañar los planes de desarrollo con acciones de seguimiento y evaluación conjuntos entre todos los actores involucrados.
- Para una mayor incorporación de la gestión medio ambiental en la agenda pública local se requiere vincularla con otras dimensiones del desarrollo que son percibidas con mayor prioridad por los diferentes actores al nivel local.

La incorporación de acciones y estrategias que incidan favorablemente desde las políticas del hábitat en el medio ambiente requiere además de información pormenorizada sobre diversos aspectos ambientales en las ciudades. Por ser la ciudad sostenible un tema relativamente nuevo desde el punto de vista de las estadísticas, resulta difícil encontrar información que de cuenta de un periodo amplio —por ejemplo, superior a 10 ó 20 años. Solo excepcionalmente se han incorporados determinadas variables e indicadores en censos nacionales o encuestas regionales. En la práctica, no existe un estamento gubernamental o de coordinación regional que lleve cuentas o acopie información sobre las ciudades, menos aún con relación a su sostenibilidad (véase recuadro 7).

Las fuentes de información donde se puede rescatar algún indicador están dispersas. Muchas de ellas están adscritas al sistema de Naciones Unidas. Es el caso de la CEPAL, que acopia las Encuestas de Hogares de 16 países latinoamericanos. Por su parte, en las bases de datos del Banco Mundial existe un ítem urbano con desagregación a nivel de ciudades. El PNUD también cuenta con estadísticas e indicadores de desarrollo y de desarrollo sustentable. Hábitat ha generado estadísticas desde 1989, primero en relación a la vivienda para extenderse luego al tema de la ciudad. Sin embargo, gran parte de esta información data de la primera mitad de la década.

En ese contexto el Comité Técnico Inter-Agencial (PNUMA, PNUD, CEPAL, BIRD, BID),<sup>20</sup> está elaborando para el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe un set de indicadores cuyo objetivo es mantener un permanente monitoreo en los temas que apuntan a la sostenibilidad de las ciudades.

#### Recuadro 7

#### LOS CUATRO EJES DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

La nueva estrategia del Banco Mundial para promover el desarrollo en el medio urbano está orientada hacia la promoción de ciudades sostenibles en que se logren simultáneamente el progreso de sus habitantes —con especial énfasis en el combate a la pobreza— y el progreso del país. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad de las ciudades se puede medir en base a una serie de requisitos. Estos son:

1. Habitabilidad, o cumplimiento de estándares mínimos en la calidad de vida de los habitantes y especialmente de los pobres. Para esto se deben proveer sistemas adecuados de vivienda, asegurar la propiedad de la tierra, acceso a crédito, transporte, salud, educación y otros servicios teniendo en cuenta la necesidad de prevenir la degradación medioambiental, la inseguridad ciudadana y de preservar el patrimonio cultural.
2. Competitividad, o capacidad de la ciudad para promover la instalación de servicios productivos que a su vez generan empleo, ingresos e inversiones.
3. Gobernabilidad, condición que implica gobierno de ciudades representativo de la sociedad civil, la que a su vez debe poder participar en la gestión de su ciudad. Además, gobernabilidad implica una gestión transparente, gobiernos locales con medios adecuados para cumplir con sus responsabilidades y una alianza amplia entre diferentes sectores.
4. La capacidad del gobierno de la ciudad de acceder a los mercados de capitales y de administrar recursos a nivel municipal, para lo cual es necesaria una definición clara del sistema de imposición local así como una gestión transparente de uso de tales recursos.

El Banco Mundial fundamenta estos objetivos en cuatro principios para el desarrollo: a) la importancia del desarrollo de las ciudades para el desarrollo de un país; b) la promoción de un proceso urbano participativo; c) la implementación de acciones con la participación del sector público y el privado, y d) la promoción de redes intermedias como las asociaciones municipales.

2.

<sup>20</sup> Comité Técnico Inter-Agencial, Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe "Estrategias Ambientales para el Desarrollo Sustentable de América Latina y el Caribe 1999 - Bases Territoriales y Biorregionales de la Planificación.

La gran extensión que caracteriza a las ciudades de la Región, además de las crecientes dificultades que para su desarrollo implica el manejo de la tierra, llevaron al Plan de Acción Regional a incluir entre sus acuerdos el uso eficiente del suelo urbano. Como lo establecen la Declaración de Estambul y la Agenda Hábitat el acceso a la tierra y a la seguridad del título de propiedad son indispensables para la provisión de una vivienda adecuada para todos y para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Cada gobierno tiene que promover por lo tanto una adecuada disponibilidad de tierra en el contexto de políticas de uso sostenible del suelo.

Las modalidades especulativas de uso del suelo que han imperado históricamente en las ciudades latinoamericanas impiden que los hogares sin suficientes recursos para acceder al suelo a través del mercado formal satisfagan sus necesidades habitacionales y de servicios urbanos. Del mismo modo, la especulación contribuye a reforzar características negativas de las ciudades, como por ejemplo, la rígida segregación fomentada por los agentes especuladores como forma de defender los precios del suelo urbano en ciertas áreas.

Los intentos realizados por el sector público en años pasados para intervenir en el mercado y permitir el acceso al suelo de lo más pobres han tenido hasta ahora escaso efecto para controlar la expansión urbana y la segregación espacial. Sin embargo, los países perciben la importancia de mantener un cierto papel regulador y controlador en relación al suelo urbano, por lo que exploran nuevos caminos que resulten eficaces en el marco económico que opera en la Región. Los ejemplos consignados en el recuadro señalan algunos avances de las políticas urbanas para manejar el suelo de manera más sostenible. La estructura de la tenencia del suelo, las regulaciones con frecuencia anacrónicas, y sobre todo los intereses políticos y económicos asociados al mercado del suelo, hacen pensar que la implementación de las reformas requeridas en el mercado del suelo seguirá enfrentando grandes dificultades en la próxima década (recuadro 8).

#### Recuadro 8

#### INSTRUMENTOS PARA EL MANEJO SOSTENIBLE DEL SUELO URBANO

Existen ejemplos interesantes de intervenciones públicas en la escala local que buscan tener efecto regulador en el mercado. El "sistema de transferencia de potencial de desarrollo", propuesto por el Centro Histórico de Ciudad de México, explota comercialmente la baja densidad de uso del suelo en el área histórica concediendo permisos a los propietarios para vender el área virtual, no aprovechada directamente por el momento — denominada "potencial de desarrollo"— a través de una bolsa administrada por el gobierno local. Un promotor puede adquirir estos derechos para construir en otra parte de la ciudad y en condiciones de densidad mayor que la establecida por los planes de desarrollo en el centro. A su vez, la reforma de la Ley General de Urbanismo y Construcciones impulsada por el Ministerio de Vivienda de Chile prevé normas innovadoras como por ejemplo la generación de "certificados de constructibilidad" que permitirán al dueño de un inmueble declarado monumento histórico vender el equivalente de las construcciones que allí podría haber realizado si la restricción no existiera.

Algunos esfuerzos se han orientado en la actualización de los impuestos sobre las propiedades inmuebles, para captar de mejor manera las plusvalías en el mercado de la tierra y controlar los procesos especulativos. Nuevas formas de rescatar parte del incremento del valor de los suelos derivado de los procesos de urbanización, son las contribuciones sobre la valorización en ciudades de Colombia, Argentina, Brasil y México. La ciudad de Quito aumentó de manera significativa el recaudo del impuesto predial ayudada por un catastro multifinanciado automatizado, lo que le permite abordar obras locales prioritarias. Las contribuciones por mejoras o valorización potencial también han sido utilizadas con éxito en algunas ciudades latinoamericanas como Tijuana, México, donde financian el plan prioritario de obras públicas conocido como el "plan de activación urbana". Este tipo de instrumentos refuerzan la vinculación entre las inversiones públicas locales y sus potenciales beneficiarios, dando lugar a lo que podría llamarse un "contrato político" para el financiamiento de la infraestructura urbana.

población, en especial a los sectores de pobreza. Según lo consignado en los ejemplos del cuadro 2, durante la década de los 90 en diversos países, salvo Brasil, aumentó de manera importante el acceso a agua potable en los sectores urbanos, con probables efectos positivos sobre las

condiciones de vida de los más pobres y el medio ambiente urbano. En cambio, los niveles de acceso a sistemas de evacuación de desechos son aún bajos en muchos países, lo que no se condice con el alto nivel de urbanización de esta Región. Algunos países como Brasil y Paraguay aparecen con cifras más altas para 1996 de viviendas sin acceso a saneamiento que para comienzos de la década, lo que podría deberse al aún explosivo crecimiento que experimentan algunos centros menores y medianos. Para Colombia, las cifras podrían explicarse más a raíz de la ampliación de cobertura geográfica de la encuesta que proporcionó los antecedentes respecto del año 90, que dar cuenta de una evolución negativa del saneamiento.

Los altos costos implícitos en la instalación y ampliación de redes, sumados a lo que demandaría un adecuado tratamiento de los desechos, hacen que se requiera de inversiones importantes para mejorar el saneamiento. Sobre todo en las ciudades medianas y menores, las necesidades acumuladas en otras áreas de desarrollo prioritario dificultan la canalización de suficientes recursos a estas inversiones, afectando negativamente la calidad ambiental.

Un mejoramiento sustancial de las condiciones de acceso a los servicios básicos a los habitantes de la Región se relaciona de manera directa con el nivel de urbanización de los diversos países, siendo poco frecuente en los más urbanizados la existencia de grandes cantidades de familias que viven en asentamientos informales sin servicios. En cambio, en los países en que aún predomina la ruralidad las condiciones son generalmente más deficientes. El menor ritmo de urbanización también ha resultado relevante para posibilitar la ampliación de infraestructuras y servicios urbanos para permitir un mejor acceso al agua y saneamiento.

**Cuadro 2**  
**EVOLUCIÓN ACCESO A SERVICIOS URBANOS EN LA DÉCADA DE LOS 90**  
(% viviendas urbanas sin acceso)

País	Agua Potable		Saneamiento	
	Hacia comienzos década <sup>a</sup>	Hacia fines década <sup>b</sup>	Hacia comienzos década <sup>a</sup>	Hacia fines década <sup>b</sup>
Argentina <sup>c</sup>	3.8	1.8	...	...
Bolivia	27.5	9.7	57.6	47.2
Brasil	18.7	13.1	49.9	53.2
Chile	2.7	1.6	15.8	12.3
Colombia	1.7	1.7	6.6	8.7
Honduras	23.5	12.7	52.0	41.6
México	7.4	7.2	22.4	20.3
Paraguay <sup>d</sup>	33.3	25.3	63.7	76.4
Uruguay	6.0	1.9	...	...
Venezuela	8.2	6.5	24.9	24.8

**Fuente:** CEPAL Panorama Social 1998

<sup>a</sup> Alrededor de 1990.

<sup>b</sup> 1997, salvo México (1994), Brasil y Paraguay (1996).

<sup>c</sup> Corresponde al Gran Buenos Aires.

<sup>d</sup> Asunción y áreas urbanas Departamento Central.

De acuerdo a un estudio de la CEPAL sobre 13 países de América Latina y Caribe <sup>21</sup> entre 1994-1996 el promedio regional de gasto público social destinado a agua potable y saneamiento es de US\$9 per cápita, respecto a un gasto público social total per cápita de US\$255 (en US\$ de 1996).

Considerado que todavía en ninguno de los países se ha alcanzado la cobertura universal de servicios sociales básicos, el esfuerzo realizado hasta ahora en términos de gasto resulta claramente insuficiente. También las informaciones relativas a las cifras de la cooperación internacional para el desarrollo reflejan que porcentajes muy bajos de la asistencia (alrededor de un 10%) se destinan a los servicios básicos.<sup>22</sup> Una destinación de recursos más alta hacia estos rubros abriría una posibilidad para el mejoramiento de la situación, reduciendo la carga requerida sobre los presupuestos públicos.

#### **4. Experiencias sobre mecanismos indirectos de control ambiental**

Pese a los avances observables en la década en materia de conciencia ambiental en relación al desarrollo urbano y territorial, en gran medida “los principios de protección ambiental siguen siendo visualizado por gran parte de los sectores productivos y por no pocos gubernamentales como una imposición externa que frena el desarrollo”.<sup>23</sup> Hasta ahora, ha predominado la aplicación de instrumentos de regulación directa para avanzar hacia un medio urbano sostenible, como por ejemplo, las reglamentaciones y normativas de control de uso del suelo, las exigencias de estudios y evaluación del impacto ambiental, entre otros. La eficacia de las normas de regulación directa ha sido cuestionada, sobre todo por las dificultades de control asociadas a debilidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales. Varios países exploran hoy la aplicación de instrumentos de regulación indirecta, ya sean financieros, fiscales – por ejemplo, la explicitación de costos de servicios urbanos con la consecuente reducción de subsidios —y de manera más reciente, las cuotas o derechos negociables.

Sin embargo, se han presentado dificultades para poner en marcha estos nuevos instrumentos, sobre todo cuando los mercados en que se insertan presentan ineficiencias importantes. La reducción de los niveles de subsidio para el acceso al agua no ha llevado necesariamente a mejoras sustanciales en el medio ambiente urbano cuando no se establecieron obligaciones explícitas de inversión en mejoras para las empresas. Por otra parte, una explicitación en tarifas de mercado, de los costos efectivos del agua debería incluir componentes como el procesamiento de aguas servidas y el mantenimiento y la ampliación de fuentes. Estos costos resultan muy altos dado el grave retraso que se observa en varios países de la región en materia de redes de agua potable, y servicios de evacuación, así como el grado incipiente en que se encuentra el tratamiento de aguas servidas y el deterioro de las fuentes de captación de agua. Considerando los niveles de pobreza urbana, las tarifas resultantes excederían la capacidad de pago de los sectores populares e implicarían un riesgo de inequidad en el acceso a los servicios aún mayor que aquel que representó en el pasado una cierta regresividad de los subsidios al agua potable. La mayor incorporación de principios de protección ambiental en la planificación y gestión urbana en los próximos años exigirá perfeccionar estos nuevos instrumentos de regulación indirecta de los efectos ambientales.

<sup>21</sup> Ganuza E., León A., Sauma P., Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe, Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20, PNUD/CEPAL/UNICEF 1933), octubre de 1999. El análisis ha sido realizado en Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

<sup>22</sup> La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) definió como servicios sociales básicos: la educación básica, la atención primaria de la salud, los programas de población, el agua potable y el saneamiento.

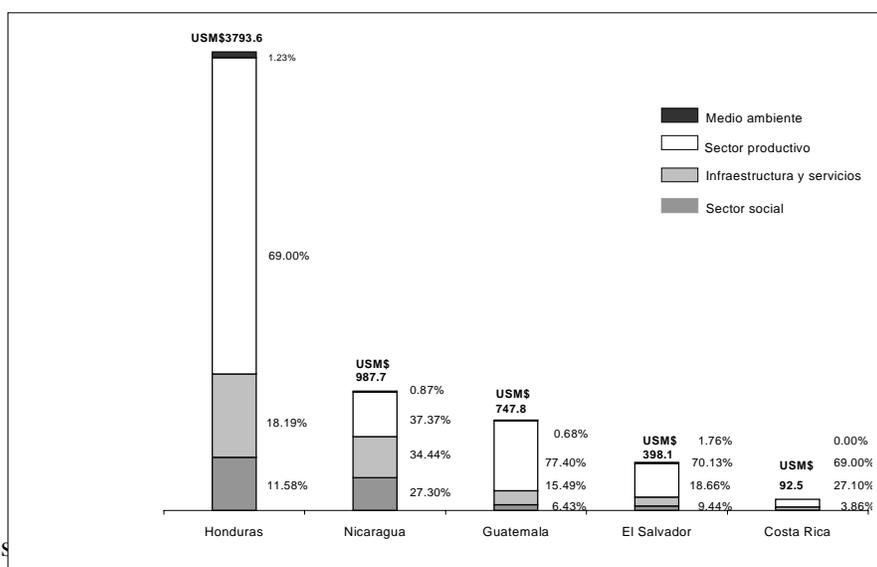
<sup>23</sup> Ocampo, José Antonio: Políticas e Instituciones para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, LC/L.1260-PSantiago de Chile, octubre de 1999.

## 5. Vulnerabilidad ambiental y desastres naturales

Existe consenso entre los expertos sobre que la rápida urbanización aumenta el riesgo de los desastres naturales. La demanda de suelo para el crecimiento de la ciudad provoca el aprovechamiento de tierras inapropiadas y expuestas a riesgos naturales; el rápido crecimiento implica un aumento de las edificaciones, muchas veces mal construidas ó con una manutención inapropiada así como la obturación de los canales de drenaje natural; la localización de industrias y de materiales peligrosos en las zonas urbanas sumete a peligros ulteriores a la población, solo por citar algunas características urbanas que se constituyen como amenazas adicionales en el caso de los desastres. Si estos fenómenos no empiezan a revertirse, comenzando por claros compromisos políticos, locales y nacionales, de políticas para ciudades más seguras, las catástrofes cobrarán un numero aún mayor de vidas y daños materiales.

En los años recientes la región ha sufrido desastres naturales especialmente importantes. El fenómeno climático “El Niño” ha tenido sus efectos en muchos países. Particularmente en Ecuador, Perú y Costa Rica, el exceso de lluvias ha provocado inundaciones de terrenos y centros urbanos, deslizamientos y destrucción de cultivos. Según datos de la CEPAL, a partir del primer trimestre de 1997 los daños causados por “El Niño” en la región andina superan los US\$ 7 545 millones.<sup>24</sup> Durante el mes de septiembre de 1998, el huracán *Georges* azotó numerosas islas caribeñas: Antigua, Puerto Rico y República Dominicana, causando 235 muertos, 595 heridos, 300 000 refugiados y daños estimados en US\$2 193 millones antes de seguir a Haití, Cuba y el continente. En octubre del mismo año, el huracán *Mitch* azotó Centroamérica. Considerado el peor desastre natural sufrido por la subregión durante este siglo, el *Mitch* provocó 9 214 muertos, 12 845 heridos y afectados en zonas que empezaban a recuperarse de los conflictos armados de los años precedentes.

Gráfico 8  
DAÑOS CAUSADOS POR EL HURACÁN MITCH



La magnitud de los daños causados por el huracán Mitch en los países mencionados, así como de muchos otros frente a este tipo de eventos, y permiten

<sup>24</sup> Notas de CEPAL, Marzo de 1999, Numero 3.

comprobar la relación estrecha que existe entre desarrollo, sostenibilidad ambiental y riesgo ante eventos catastróficos (recuadro 9).

Las dificultades que enfrenta la población de menos recursos para acceder a la tierra en condiciones aceptables de seguridad, la obliga con frecuencia a instalarse en áreas de alto riesgo. Este hecho crea en la Región una situación generalizada de vulnerabilidad físico-estructural de los asentamientos y alojamientos populares. Las comunidades pobres que enfrentan condiciones críticas de sobrevivencia suelen tener poca conciencia de los peligros inherentes a estas localizaciones en áreas de riesgo, y desconocen las medidas básicas para prevenir o mitigar los impactos de los desastres.

Diversas catástrofes afectaron a los asentamientos humanos en diversas regiones y localidades de América Latina y el Caribe en los últimos años. Ellas han estado vinculados al fenómeno climático de la Niña y del Niño, a los huracanes Georges y Mitch en el Caribe y Centroamérica, y a terremotos como aquel que afectó a la región de Armenia en Colombia. Los daños humanos, materiales y ambientales que ocasionaron estos grandes desastres naturales han puesto en evidencia la relación estrecha que existe entre estas catástrofes y el condicionamiento físico-geográfico del territorio regional y las formas a veces inadecuadas de ocupación y uso que le da la población habitante. Del mismo modo, los "pequeños desastres" causados por inundaciones, aluviones, avalanchas, taludes y otros fenómenos, de impacto más restringido, pero recurrentes en la Región, provocan daños importantes al parque de viviendas de las personas más pobres, en general de materialidad poco resistente y situado en áreas de riesgo.

Como se ha podido observar durante las misiones oficiales de la CEPAL en Centroamérica y en el Caribe para la evaluación socio-económica del impacto de los huracanes George y Mitch, así como en Colombia después del terremoto de enero de 1999, las destrucciones que causan los desastres se concentran casi exclusivamente en las viviendas precarias. Los pobres urbanos y rurales que con mucho esfuerzo han construido o consolidado sus alojamientos, los ven cíclicamente afectados por destrucciones totales y parciales. Cuando después de la catástrofe no llega una respuesta clara, pronta y eficaz de los gobiernos, no pueden sino regresar a los mismos lugares de riesgo para reconstruir viviendas con las mismas características que las que se destruyeron. Así persiste y se consolida su situación de vulnerabilidad habitacional, y se refuerza su pobreza.

países la importancia de una identificación previa de las áreas de riesgo, la preparación de instrumentos de planificación que regulen y orienten su uso, y la sensibilización de la comunidad respecto de las formas de prevenir o mitigar los efectos de los desastres naturales.

pecial  
daños  
ses de

Recuadro 3  
A 1998  
(dólares)

os<sup>a</sup>

10.8

8.0

123.0

12.7

endas

tanto

re. La

indica

mento

ientos

rdo la

zo que

eables

estos

Recuadro 9

**POBREZA Y VULNERABILIDAD FRENTE A LOS DESASTRES NATURALES**

**Fuente:** Elaboración propia basada en misiones de asistencia técnica para la evaluación de desastres naturales llevadas a cabo por la División de Medio Ambiente y Desarrollo de CEPAL.

## **VII. Gobernabilidad y descentralización**

---

El fomento de la gobernabilidad y la participación, entendidas como un proceso de dialogo entre los diferentes niveles de gobiernos y la sociedad civil, es otro eje temático de la mayor importancia dentro del Plan de Acción Regional, que respalda a los procesos democratizadores que operaron en los países durante los años 90. Respecto de este eje temático, el Plan de Acción Regional acuerda por ejemplo, fomentar una mayor presencia de los gobiernos locales en las acciones respecto del hábitat, así como una mejor coordinación entre las políticas sectoriales y otras políticas e intervenciones.

### **1. Descentralización en las políticas del hábitat**

Las reformas descentralizadoras que operan en la Región desde mediados de los años 80 han avanzado a medida que se concretan en el aspecto político los procesos democratizadores en los países. El número de países con elección directa de autoridades subnacionales y locales aumentó desde 3 en 1980 a 17 en 1997, y se han instalado múltiples mecanismos para promover mayor participación ciudadana en asuntos. Por otra parte, el dinamismo exhibido por las grandes ciudades en el contexto del desarrollo regional, ha impulsado también el tema de la descentralización en las políticas urbanas.

**MERCOCIUDADES: UNA EXPRESIÓN DE LA NUEVA REALIDAD ECONÓMICA**

Por su importancia económica, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, constituye el cuarto bloque comercial de mundo. A partir de su constitución con el Tratado de Asunción en 1991, ha suscrito acuerdos con otros bloques comerciales como por ejemplo la Unión Europea, y con algunos países de la Región como son Chile y Bolivia. La operación del MERCOSUR ha dado lugar a nuevos territorios económicos - que no coinciden necesariamente con el ordenamiento político-administrativo de los países involucrados - y a nuevas relaciones entre ciudades. También ha redibujado las áreas de influencia de las metrópolis y sus centros aledaños, conformando aglomeraciones urbanas complejas - como por ejemplo la que constituyen Sao Paulo y su cinturón de ciudades satélites (Campiñas y Sao José de Campos), o aquella formada por Buenos Aires, La Plata y Montevideo. Para efectos de un adecuado ordenamiento territorial, estas nuevas articulaciones urbanas que ha generado el MERCOSUR requerirán probablemente en el futuro una redefinición de los territorios administrativos subnacionales y locales pre-existentes, y la creación de nuevas unidades de gestión urbana y territorial.

Una expresión de las nuevas necesidades de complementación es la red MERCOCIUDADES, que agrupa desde 1995 a 57 ciudades del MERCOSUR. Anticipando la importancia que tendrá, en términos de oportunidades de progreso, la mayor o menor eficiencia que demuestren los gobiernos locales en sus capacidades de gestión y de mejoramiento de calidad de vida, los alcaldes que integran MERCOCIUDADES buscan fortalecer a través de esta alianza a las respectivas administraciones locales en el contexto de las nuevas demandas de competitividad que plantea la integración económica. Un aspecto de especial interés ha sido el fomento de una adecuada comprensión de las demandas de los inversores privados al interior de los gobiernos locales. Por otra parte, se ha logrado acumular recursos para acceder conjuntamente a mejor información acerca de los mercados y modernizar las tecnologías de gestión. En particular, las administraciones municipales desean impulsar en las MERCOCIUDADES una modernización de las infraestructuras urbanas, actualizar a sus recursos humanos orientando a su población laboral hacia nuevas oportunidades que se presentan en el mercado de trabajo a raíz de la integración, y mejorar el entorno productivo local para atraer nuevas inversiones y posibilidades a los centros integrantes.

Las MERCOCIUDADES son (en orden alfabético, por países):

- En Argentina: Bahía Blanca, Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Rafaela, Rosario, Río Cuarto, San Miguel de Tucumán, Santa Fe, Santiago del Estero, Trelew, Ushuaia, Villa Mercedes.
- En Bolivia: Cochabamba, La Paz, Tarija
- En Brasil: Belem, Belo Horizonte, Brasilia, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Joinville, Juiz de Fora, Londrina, Piracicaba, Porto Alegre, Recife, Ribeirao Preto, Río Claro, Río de Janeiro, Salvador, Santa María, Santo André, Sao Paulo, Uberlandia.
- En Chile: Concepción, Los Andes, Santiago de Chile, Valparaíso
- En Paraguay: Asunción, Fernando de Mora
- En Uruguay: Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, Santa Fe, Tucuarembó

**Fuente:** Informe de Progreso, Bilbao! Metrópoli, Unión Europea, DGX-XI, Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, 1998, Bilbao, España.

Teniendo en cuenta la tradición centralista de las políticas de vivienda en muchos países, el tránsito hacia una mayor presencia del nivel local en las acciones urbanas y habitacionales de la Región constituye un interesante desafío. Los procesos de descentralización de las políticas respectivas aún muestran pocos avances, con diferencias de acentos según los marcos políticos, socio-económicos y territoriales que caracterizan a cada país. No obstante, ya se observan algunas transformaciones en las políticas de vivienda, como por ejemplo, un cambio de énfasis en las

intervenciones desde lo meramente sectorial a programas de base territorial, la apertura de mayores espacios de decisión a las instancias locales en los programas, y la preocupación por asegurar una concertación amplia de actores en torno a los proyectos de vivienda, incluyendo al sector privado.

A la luz de la experiencia en otros ámbitos rescatada por la CEPAL,<sup>25</sup> se pueden destacar algunos aspectos de interés para garantizar un mejor proceso de descentralización de las políticas del hábitat en América Latina y el Caribe. En primer lugar, las grandes deficiencias de vivienda y servicios urbanos que aún prevalecen en la Región hacen necesario cautelar que el avance hacia una operación descentralizada de los programas no ponga en riesgo la capacidad de respuesta que pueden haber alcanzado las políticas en algunos países, sino por el contrario aumenten los niveles de eficiencia y eficacia de los modelos centralizados. Para ello, se requiere traspasar efectivamente la experiencia acumulada en las últimas décadas por los organismos sectoriales al ámbito local.

Por otra parte, la descentralización no debería significar que el gobierno central se desvincule de las responsabilidades en el campo del hábitat, ni menos entiéndese como una simple transferencia de recursos financieros sectoriales al nivel local, como ha sucedido en otras áreas como salud y educación. La descentralización de las políticas de vivienda debería permitir por el contrario aumentar los recursos sectoriales allegando nuevos recursos desde el nivel local, de manera de acrecer la capacidad de respuesta de las políticas.

En los años 90 el traspaso progresivo de responsabilidades a municipios tanto de los servicios básicos como la infraestructura social y vial, acentuó en varios países las diferencias entre municipios pobres y ricos, generando diferencias cualitativas. En aras de la equidad, esta situación debería evitarse en vivienda, preservando la facultad compensatoria hacia los territorios y comunidades más deprimidos o excluidos.

## 2. La participación en las políticas y gestión del hábitat

El nexo entre la sociedad civil y las instituciones que manejan la política y la gestión del hábitat es la participación de las comunidades. La participación es un tema que está intrínseco a la política de descentralización, no obstante, es importante distinguir en términos analíticos entre una participación restrictiva e instrumental para la realización de obras, y una participación ampliada que implica una capacidad de influencia y decisión directa en las prioridades de intervención urbana, y en la formulación de programas y políticas urbanas.<sup>26</sup> Hay interesantes ejemplos de mecanismos de consulta ciudadana para la formulación de políticas de nivel municipal y submunicipal: las juntas administrativas locales instituidas en Colombia en 1986, la red de juntas locales creada en el Municipio de Sao Paulo al final de los '80, los consejos vecinales establecidos en Montevideo en 1993, los Centros de Participación Comunal establecidos en Córdoba en 1996.<sup>27</sup>

Estos mecanismos, nacidos como forma de iniciativa políticas para el fortalecimiento de la participación ciudadana, muchas veces han procurados una prestación más efectiva de servicios municipales a través de estructuras desconcentradas. Existen interesante modelos de participación comunitaria en el gobierno local: en Porto Alegre (Brasil), se han puesto en marcha procesos de presupuestos participativos con el objetivo de una efectiva participación de los ciudadanos en la definición y asignación de recursos e inversiones anuales de la prefectura, teniendo como supuesto básico el control de la ciudadanía sobre la gestión pública; en Bolivia las Organizaciones

<sup>25</sup> Aghón G., Edling H. (Compiladores) 1997, Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, CEPAL/GTZ, LC/L/1051, Santiago de Chile.

<sup>26</sup> Simioni, Daniela: Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cuzco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia (LC/R. 1688), CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

<sup>27</sup> Rojas, E. y Daughters, R.: La ciudad en el Siglo XXI. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe, BID, Marzo de 1998.

Territoriales de Base han adquirido un significativo papel de supervisión en el gobierno local y su función es vigilar sobre el uso de los recursos transferidos desde el gobierno central.

La viabilidad técnica de una descentralización de las políticas del hábitat es un aspecto que concita la preocupación de los países, dada la escasa y desigual capacidad administrativa y técnica de las municipalidades y otras instancias en este sector. En diversos países se han puesto en marcha iniciativas interesantes como la difusión de experiencias exitosas en áreas críticas del proceso para contribuir al avance de la descentralización en el ámbito de la vivienda y desarrollo urbano. Esto significa un cambio cualitativo en el abordaje a las carencias habitacionales y urbanas, que considere verdaderas posibilidades de decisión para los habitantes, y una diversificación de la oferta de acuerdo a las realidades locales.

Por último, se debe destacar la importancia cada vez mayor que adquiere la asociatividad entre gobiernos locales, para operar en escalas adecuadas las mejoras urbanas y habitacionales (recuadro 10). Las cuantiosas inversiones, por ejemplo en infraestructura urbana, que se requieren para el logro de la competitividad de las ciudades con frecuencia sólo pueden lograrse por medio de la articulación de intereses y recursos de varios espacios locales. Del mismo modo, resulta importante la coordinación entre entes gubernamentales nacionales y locales, incluyendo al sector privado y la comunidad para avanzar con la descentralización (véase recuadro 11).

#### Recuadro 11

### LA ALIANZA CENTROAMERICANA PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Esta Alianza articula a partir de 1996 a las principales instituciones vinculadas al Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en la subregión de Centroamérica: los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Urbano agrupados en el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos - CCVAH, las asociaciones de municipios agrupadas en la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano - FEMICA y los movimientos comunales de base territorial afiliados a la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales - FCOC. Su objetivo fundamental es promover políticas y metodologías asociativas en el campo de la vivienda y los asentamientos humanos, inspirándose en los principios, compromisos y recomendaciones de la Agenda Hábitat. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos- CNUAH (Hábitat) ha apoyado esta iniciativa a través del Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica (CERCA). Sus objetivos son:

Mejorar las condiciones de vida y trabajo en los asentamientos humanos habitados por comunidades de bajos ingresos.

Contribuir al fortalecimiento de las capacidades comunitarias e institucionales para la gestión participativa y sostenible de los asentamientos humanos en Centroamérica.

Contribuir a la constitución de un nuevo tipo de asociaciones entre el Estado y la sociedad civil, para la promoción y puesta en marcha de estrategias locales de mejoramiento de los asentamientos humanos.

En enero de 1997 se dio inicio a la ejecución de la primera fase de esta iniciativa, la cual concluirá en diciembre de 1999. Se espera que a partir de allí los tres asociados nacionales vayan asumiendo progresivamente la gestión del Centro. Durante 1998, todos los organismos nacionales (22) y regionales (3) afiliados a esta Alianza Regional desarrollaron un amplio y exhaustivo proceso de consultas sectoriales y conjuntas que permitieron la adopción en Febrero de 1999, en el marco del IV Foro Regional de Asociados de la Alianza (Montelimar, Nicaragua), de siete Estrategias Nacionales Conjuntas y tres Estrategias Regionales Sectoriales para la Promoción de la Gestión Participativa de los Asentamientos Humanos. Se identificaron como aspectos prioritarios de la gestión de los asentamientos humanos, la reducción de la vulnerabilidad en los asentamientos humanos, el fortalecimiento de procesos locales de planificación participativa del desarrollo, y la promoción de políticas e instrumentos que faciliten el acceso a la tierra para vivienda. En la Cumbre Centroamericana "Ciudades para la Gente", que tuvo lugar en Tegucigalpa, Honduras, en octubre de 1999, la Alianza adoptó un Plan de Acción Regional en el cual se involucrarán activamente el conjunto de actores relacionados con el futuro de las ciudades y asentamientos de la región centroamericana.

Fuente: Oficina Regional de Hábitat en Río de Janeiro.

### 3. Género y asentamientos humanos<sup>28</sup>

A medida que han variado los roles de mujeres y hombres en las familias y sociedades de la región, ha quedado obsoleta la dicotomía entre los roles productivos y reproductivos que acusa en general la estructura urbana latinoamericana y caribeña. La división de la ciudad en áreas residenciales, comerciales e industriales impide hoy una mayor cercanía entre la vivienda, el trabajo y la escuela, y afecta la calidad de vida de los habitantes. En ese contexto, existe coincidencia entre algunos ejes del Plan de Acción Regional y el Programa de Acción Regional para las Mujeres (1994) en cuanto a estrategias para superar la pobreza, para mejorar el medio ambiente y, sobre todo, para aumentar la gobernabilidad y la participación en el nivel local.

El rol de la mujer en los procesos habitacionales y urbanos ha sido relevante durante los años 90, en la medida que ella ha liderado en varios países la lucha por la vivienda, los servicios, y en especial, ha participado en acciones ciudadanas de mejoramiento del medio ambiente urbano como son el reciclaje de basuras y la forestación urbana. Sin embargo, aún enfrenta dificultades para acceder a la tierra, al crédito o a la propiedad de la vivienda, en mayores condiciones que el hombre.

El protagonismo de la mujer en la construcción de las ciudades latinoamericanas y caribeñas no se refleja en la estructura de representación política. En la gestión local, por su cercanía a las decisiones y tareas relativas al ámbito cotidiano, la mujer podría tener un rol protagónico en esta Región. Sin embargo, con algunas excepciones, la democratización en los años 90 no ha significado mejorar sustancialmente la representatividad de las mujeres en los roles de poder local, sobre todo en las ciudades de mayor tamaño o importancia. El cuadro A7 del anexo señala la baja representación de las mujeres entre las autoridades comunales. Este fenómeno se ha asociado, paradójicamente a los procesos de descentralización y mayor transferencia de recursos hacia el ámbito local, que han aumentado el atractivo que estos cargos tienen para los hombres. A ello habría que agregar el rol que las ciudades de la región adquirieron en el último tiempo desde un punto de vista económico y político, que valorizó la consecución de cuotas de poder político en los gobiernos locales. Las marcadas diferencias que en este sentido existen entre los diferentes países pueden atribuirse además a factores históricos y culturales, o a acciones afirmativas, como lo demuestra la mayor presencia de mujeres alcaldesas en los países caribeños angloparlantes.

La descentralización es una oportunidad para incorporar a las políticas del hábitat a aquellos grupos que han estado limitados de participar en ellas, como son las mujeres. Se observan algunos progresos en países que han aprobado leyes de acción positiva a favor de las mujeres en el nivel local, como Brasil y Perú. Asimismo, las instancias de coordinación de alcaldesas, las actividades internacionales de capacitación, por ejemplo, en el contexto de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales IULA, refuerzan la incorporación de la mujer en la gestión local.

### 4. El tema de la seguridad

La región latinoamericana tiene un índice general de unos 20 homicidios por cada 100 000 habitantes, que es dos veces más alto que la media mundial. Existen variaciones importantes al interior del continente: mientras en los países del Cono Sur presentan índices relativamente bajos (4 por 100 000 habitantes), en Centroamérica ellos suben a 27, y en los países andinos alcanzan a 39.<sup>29</sup> La situación se presenta particularmente grave en Colombia, Guatemala y El Salvador que

<sup>28</sup> Esta sección se desarrolló con la colaboración de la Unidad de la Mujer de CEPAL.

<sup>29</sup> Guerrero R., Epidemia de la violencia juvenil en América, en Espacios, Revista Centroamericana de cultura política, FLACSO/CEDAL/Friedrich Ebert Stiftung, No. 10, Julio-Diciembre de 1997, pp.25-33.

exhiben un dramático desplazamiento en el tipo de violencia desde el plano socio-político y el narcotráfico hacia la violencia cotidiana y anónima.

La violencia por homicidios afecta particularmente a los jóvenes varones, de condición socioeconómica baja. En Río de Janeiro el homicidio explica el 65% de las causas de muerte entre los adolescentes de 10 a 19 años.<sup>30</sup> Un 68% de la población residente en ciudades latinoamericanas con más de 100 000 habitantes, ha sido víctima de crímenes en contra de la propiedad y las personas,<sup>31</sup> proporción que en Europa Occidental y América del Norte es del 60% y 65% respectivamente. Los crímenes que más aumentaron en estos últimos años fueron los patrimoniales. En Ciudad de México, desde los sesenta hasta 1994, los delitos cometidos se triplicaron entre los años sesenta y mediados de los noventa para duplicarse nuevamente después la crisis económica que se desató en 1994.<sup>32</sup>

La información disponible acerca de la violencia intrafamiliar (que afecta sobre todo a mujeres, niños y personas mayores) no da suficiente cuenta de su gravedad en América Latina y el Caribe, porque los patrones socio-culturales y familiares favorecen el encubrimiento y subdeclaración de estos delitos. Particularmente en Centroamérica y en muchas ciudades capitales de América Latina la violencia se refuerza a raíz de fenómenos como el aumento de los “niños de la calle” y la generalización de las pandillas juveniles.<sup>33</sup> En un nivel más general, las expresiones de violencia y desintegración social que presentan las ciudades pueden asociarse a la aguda desigualdad en la distribución del ingreso, que en las ciudades se expresa en una fragmentación y segregación social y la desvalorización de la convivencia ciudadana y de los espacios públicos. Los pobres urbanos temen ante todo por su integridad física, mientras los grupos de mayores ingresos sienten amenazadas sus pertenencias.<sup>34</sup>

En la Región parece haber consenso sobre la necesidad de respuestas integrales a estos problemas, que incorporen tanto medidas en los planos de control y represión de la delincuencia como medidas preventivas que involucren a amplios sectores de planeación social (recuadro 12). Ahora bien, el énfasis en una u otra esfera es motivo de una controversia que en gran medida refleja visiones contrapuestas respecto de la raíz del problema de inseguridad urbana. La experiencia reciente señala que en el largo plazo, las estrategias más eficaces para erradicar los altos niveles de violencia urbana en América Latina, son aquellas de orden preventivo. Ellas implican, entre otras cosas: i) desarrollar programas multisectoriales que incluyan proyectos en diversos sectores como la justicia y la policía, el sector educativo, el económico y el de salud; ii) reemplazar una visión dirigida de manera exclusiva a alcanzar resultados a muy corto plazo por otra que incorpore el mediano y largo plazo; iii) dar debida prioridad a la prevención, sin abandonar los procesos de mejoramiento de la policía y de la justicia; iv) fomentar la voluntad política para resolver el problema de la violencia urbana, comprometiendo de manera amplia a los diversos sectores de gobierno y a la sociedad civil.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Ramos de Souza E., Gonçalves De Assis S. y Furtado Passos da Silva C. M. Violência no Município do Rio de Janeiro: áreas de risco e tendências da mortalidade entre adolescente de 10 a 19 anos, en la Revista Panamericana de salud pública, Vol. 1, No 5, Mayo 1997.

<sup>31</sup> UNICRI (United Nations International Crime and Justice Research Institute) (1995), Criminal victimisation of the developing world.

<sup>32</sup> Datos de la Procuraduría de la Justicia de Ciudad de México, aparecidos en El Mercurio de Chile del 25 de Julio de 1998.

<sup>33</sup> Concha -Eastman A., Carrión F., Cobo G. eds, Ciudad y violencia en América latina, PGU, (Series Gestión Urbana Vol. 2), 1994, Quito, Ecuador.

<sup>34</sup> CEPAL, Panorama Social de América latina 1996, LC/G.1946-P, febrero de 1997.

<sup>35</sup> Guerrero, R., Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social, CEPAL (LC/R.1795), 15 de marzo de 1998.

## Recuadro 12

**EXPERIENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD URBANA**

Las estrategias desarrolladas por los gobiernos para hacer frente a la violencia urbana varían desde acciones directas de represión policial del fenómeno, que acentuó el control y las sanciones a los transgresores, a estrategias más complejas que combinan prevención, intervención y represión. Estas últimas parecen haber resultado más exitosas, por tener en cuenta que la violencia sucede en un contexto social más amplio, e involucrar a la comunidad local en la solución del problema.

El Programa Desarrollo, Seguridad y Paz lanzado en 1993 por la Alcaldía de Cali encara los comportamientos criminales desde tres frentes: aplicación de la ley; educación por la paz y desarrollo social. Ha logrado identificar acciones específicas como el "Pacto Social por la Convivencia" celebrado entre la Municipalidad y los líderes de las pandillas que operan en Cali. De manera similar trabajan en la recuperación de pandillas Hommies Unidos en El Salvador y el grupo Los Especiales en Bogotá. De acuerdo a UNICEF, el éxito conseguido por el Programa de la Fundación de Promoción aplicado en Goiás (Brasil) en 1990 para apoyar a los niños de calles y el desarrollo de talleres educativos comunitarios, se debería a que un fuerte apoyo político obligó a la policía a reducir de manera drástica la violencia contra estos niños.

La disminución de la violencia doméstica también parece posible, de acuerdo a la experiencia de la Organización Panamericana de la Salud. Un proyecto iniciado en 1994 en 16 países latinoamericanos, enfoca el problema en tres niveles: en el plano local crea instancias descentralizadas del aparato judicial y de salud y redes comunitarias de apoyo a las familias; en el nivel nacional fomenta la implementación de políticas y normas legales para fortalecer las capacidades de intervención de las instituciones, y a través de los medios de comunicación desarrolla una campaña amplia acerca de la violencia intrafamiliar. En Córdoba (Argentina) una ONG llamada El Ágora, promueve la revitalización de los espacios públicos como estrategia de reconstrucción de ciudadanía, y facilita la incorporación de los ciudadanos en la tarea de conseguir mayor seguridad urbana.

**Fuente:** elaboración propia de las autoras



## VIII. Políticas urbanas y de vivienda

---

El Plan de Acción Regional incluye, en su último grupo de acuerdos, una serie de lineamientos para reforzar la eficiencia de las políticas y la gestión de los asentamientos humanos. En esta sección se comentan algunos avances observados en relación a estas directrices.

### 1. Gasto en vivienda<sup>36</sup>

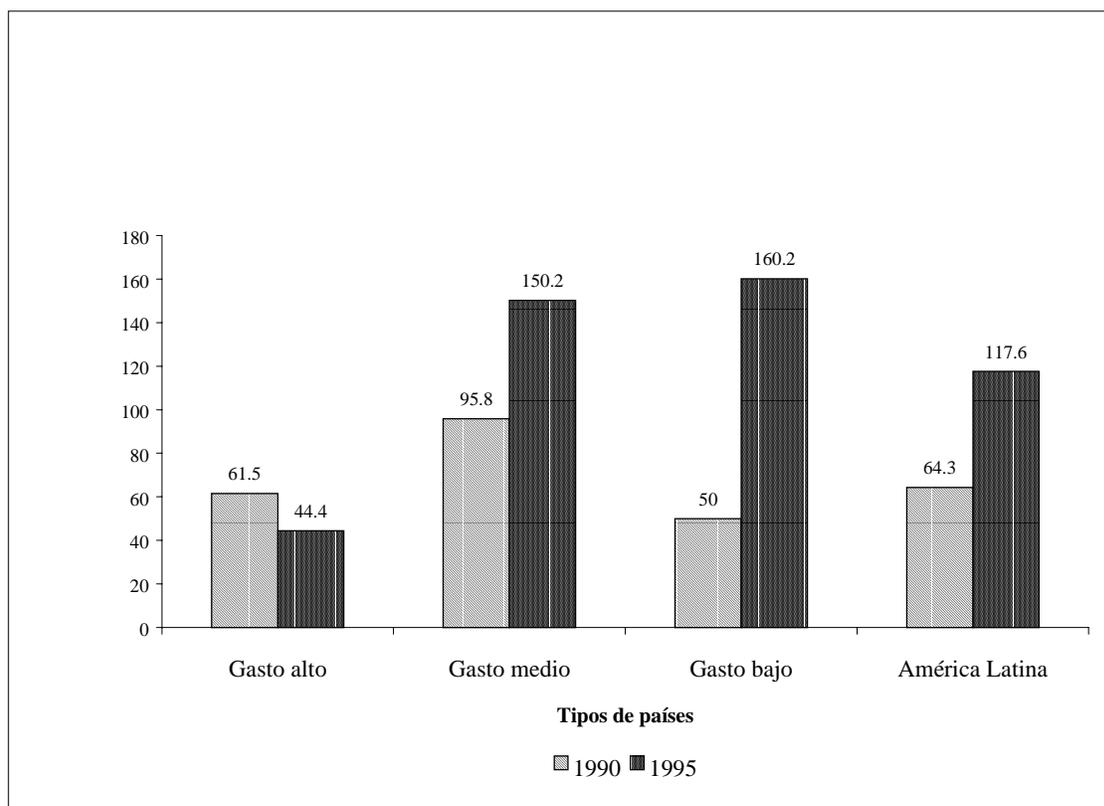
Luego de la caída del gasto social que los ajustes estructurales causaron en los años 80 en los países de la Región, la evolución del gasto público social ha sido positiva en esta década. En la primera mitad de la década el crecimiento fue de un 6,4%, para desacelerarse en el bienio 1996-97 hasta situarse en un 3,3% como promedio anual. Los mayores recursos asignados a los sectores sociales han permitido, en muchos países latinoamericanos, compensar y superar los descensos observados en los 80. El ritmo de recuperación ha variado según se trate de países de gasto social alto (Uruguay, Costa Rica, Argentina, Brasil, Chile, México y Panamá), gasto social intermedio (Nicaragua, Colombia y Ecuador) y gasto social bajo (Bolivia, Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana). El gráfico 9 señala que tanto los países de gasto social medio y bajo, así como la región en su conjunto, ya han sobrepasado largamente los niveles de comienzos de los años 80. Se observa que la evolución positiva del gasto en vivienda con aquella de otros sectores para el conjunto de países ha sido superada sólo por el sector salud.

---

<sup>36</sup> Sobre la base de CEPAL (LC/G.1977), El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos, Julio de 1998.

Por otra parte, son los países de gasto medio y bajo los que más han avanzado, mientras aquellos de gasto alto incluso han tenido una evolución negativa en el gasto social en vivienda per cápita en relación a comienzos de la década (cuadro A8 del anexo).

**Gráfico 9**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN VIVIENDA 1995 – 1999**  
**INDICE PROMEDIO 1980= 100**



**Fuente:** CEPAL (LC/G.1977), El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos, Julio de 1998

A pesar de la evolución positiva ya comentada, dentro del gasto social, el gasto en vivienda sigue teniendo la menor participación,<sup>37</sup> si se le compara con los demás sectores. Las grandes fluctuaciones que tienen en los países el gasto per cápita en vivienda y la proporción del gasto total destinado a vivienda, podrían reflejar una concepción del gasto en vivienda más bien residual, como componente que absorbe los ajustes requeridos para proteger en general el cuadro macroeconómico, y en especial a otros sectores sociales estimados de mayor prioridad. Las perspectivas de menor crecimiento que en el corto plazo se plantean en muchas economías nacionales, podrían significar entonces nuevas reducciones en el gasto en vivienda, con graves riesgos para el proceso de consolidación de políticas habitacionales que empieza a notarse en la Región.

<sup>37</sup> Educación y seguridad social son los principales componentes del gasto social (34% y 32% respectivamente), seguidos por el sector salud (25%) y vivienda (9%).

**Cuadro 4**  
**GASTO SOCIAL Y GASTO EN VIVIENDA POR PAÍSES**

País	Gasto social real per cápita*			Gasto vivienda per. cápita*		Gasto vivienda %	
	1990-91	1994-95	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
Argentina	1222	1638	1570	106	110	8.7	7.0
Bolivia	55	88	119	7	20	12.7	16.8
Brasil**	821	888	951	153	162	18.6	17.0
Chile	451	612	725	38	59	8.4	8.1
Colombia	181	317	391	13	36	7.2	9.2
Costa Rica	445	513	550	44	52	9.9	9.5
El Salvador	87	117	147	3	5	3.4	3.4
Honduras	59	57	58	...	...	...	...
Guatemala	52	66	71	2	16	3.8	22.5
México	283	360	352	...	...	...	...
Nicaragua	48	56	49	6	9	12.5	18.4
R.Dominicana	66	100	107	19	7	28.8	6.5
Uruguay	929	1260	1371	17	30	1.8	2.2
Venezuela	338	287	317	61	47	18.0	14.8
Prom. Regional	359	454	484	37	44	10.3	9.1

**Fuente:** CEPAL 1998: El pacto fiscal

\* en dólares 1997.

\*\* incluye agua y saneamiento

\*\*\* incluye gasto de origen federal, estatal y municipal

## 2. Innovaciones en las políticas de vivienda

En algunos países se ha empezado a revertir el déficit habitacional a partir de producciones que superan la formación de hogares, sobre la base de procesos acumulativos de aumento de la oferta acompañados por una activación de la demanda. Detrás de estas experiencias está un modelo de desarrollo sectorial basado en el mercado, compatible con aquel de desarrollo económico y social de los países. Las políticas de vivienda de los países de la Región han debido transformarse durante esta década, para acoger las nuevas demandas que establece el cuadro habitacional actual y ajustarse a las nuevas condiciones que prevalecen en los países en relación al gasto público.

Las deficiencias habitacionales se han caracterizado en capítulos anteriores. Como se comentó, los estudios de casos realizados en varios países por la CEPAL señalan una debilidad en los instrumentos de diagnóstico de los problemas de vivienda, que afecta la eficiencia de las políticas.<sup>38</sup> En general, se continúa operando con información desactualizada y categorías demasiado agregadas como para diseñar intervenciones adecuadas de vivienda de interés social. No siempre se distinguen claramente los segmentos cuantitativo y cualitativo del déficit, en circunstancias de que resulta muy diferente la forma de solucionar uno u otro. A fines de la década, los déficit cualitativos son tanto o más importantes que los cuantitativos, y requieren de políticas de

<sup>38</sup> CEPAL, La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe, 1996, Santiago de Chile.

reparaciones, ampliaciones o mejoramientos que no están disponibles en niveles de cobertura adecuados.

De acuerdo con los principales rasgos que ha tenido la evolución reciente del gasto público orientado al sector, y que se comentaron en la sección anterior, las políticas sectoriales no han alcanzado un desarrollo sostenible. Sólo en contadas situaciones se ha logrado inyectar un flujo sostenido de recursos públicos al sector vivienda por períodos prolongados, condición necesaria para generar un proceso acumulativo de consolidación de las políticas habitacionales. En este plano, el caso de Chile señalaría que para un desarrollo sostenible del sector es preferible una provisión directa de recursos públicos desde una partida presupuestaria regular, a otras alternativas que hacen depender el financiamiento público de créditos externos o fondos especiales del nivel nacional (ventas de activos estatales, tributos especiales, etc.). La claridad y estabilidad en cuanto a los volúmenes de recursos que se orienten al sector introduce credibilidad en la operación del sistema, tanto en la oferta como en la demanda, lo que no ocurre cuando se producen grandes variaciones anuales.

A nivel de instrumentos, destacan los esfuerzos por canalizar el gasto público para la provisión de viviendas sociales a través de la demanda, y no de la oferta como sucedía anteriormente. Las experiencias en este campo, que se encuentran documentadas en abundante bibliografía,<sup>39</sup> comprueban que aún en los programas de vivienda mínima los subsidios deben complementar y no sustituir un aporte eventual de la familia, por lo que se han ido valorizando los componentes de ahorro previo y endeudamiento que no estaban previstos en algunas reformas de políticas (véase recuadro 13).

Con el fin de aumentar la progresividad del gasto, los países han desarrollado en los años 90 mecanismos de focalización que no sólo consideran el ingreso de las familias. Las características socioeconómicas de los hogares: género, edad, categoría ocupacional y educación, muestran asociaciones con los déficit habitacionales, por lo que el conocimiento de estas características socioeconómicas de los hogares posibilita una focalización más adecuada de estos subsidios. Asimismo, en aquellos países en que se encuentra más avanzada la solución de los problemas habitacionales más urgentes, surge la necesidad de acoger la dinámica realidad social y económica regional, otorgando mayor movilidad en el mercado de vivienda de los grupos de menores ingresos. Esto implica dar libertad de acción para que las viviendas adquiridas en propiedad puedan venderse o arrendarse, sujetas a ciertas limitaciones, sin el correspondiente reintegro de los subsidios.

El tránsito, durante los años 90, desde políticas de vivienda más bien coyunturales a programas más estables que no modifican sus características generales a raíz de los cambios políticos inmediatos, es una tendencia que seguramente continuará dándose en América Latina y el Caribe.

---

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo las siguientes publicaciones de la Serie Financiamiento del Desarrollo de CEPAL: N. 42: Gutiérrez, Miguel y Ana María Vargas, Costa Rica: Una Revisión de las Políticas de Vivienda Aplicadas a Partir de 1986; N.46, Financiamiento de la Vivienda de Estratos Medios y Bajos: la Experiencia Chilena; N. 63, González A, Gerardo, Acceso a la Vivienda y Subsidios Directos a la Demanda: Experiencias Latinoamericanas; N.80: Chiappe de Villa, M., La Política de Vivienda de Interés Social en Colombia en los Noventa.

## Recuadro 13

**APORTES DE LAS FAMILIAS EN LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA**

Las reformas de políticas habitacionales en los años noventa no siempre contemplaron exigencias de aportes de las familias que desean obtener su vivienda. No obstante, la evolución posterior de las políticas señaló la importancia de incluir, junto al subsidio que otorgaría el sector público, un ahorro previo de la familia y un crédito a cancelar una vez obtenida la vivienda.

El ahorro previo, dimensionado en niveles razonables de modo que sea alcanzable acuerdo al ingreso de las familias, ha resultado ser beneficioso en primer lugar porque permite constatar las verdaderas necesidades de los postulantes durante el período previo a la asignación. Asimismo, la acumulación de cierto monto de ahorro traslada parte del esfuerzo que debe realizar la familia a un período en que pueden ser menores los gastos de vivienda, o en que se encuentra más motivada para realizar un abono. Estos hechos concurren a disminuir el riesgo de morosidad en el pago de deudas durante el período posterior, principal fantasma que tiene el financiamiento privado para proveer créditos a los hogares más pobres.

En relación al componente crediticio, siguen presentes los problemas para la concreción de las operaciones de vivienda social. Por ejemplo en Colombia, la limitada existencia de créditos a causa del escaso interés del financiamiento privado por otorgar estos créditos de bajo monto y mayor riesgo relativo, ha puesto en peligro la eficacia de los programas para los sectores más pobres, y obligado a fomentar explícitamente una oferta efectiva de créditos para los sectores de menor ingreso. En Chile, el sector público mantiene una injerencia importante en el manejo de estos créditos, sin haber logrado hasta ahora responsabilizar de ellos plenamente al sector privado.

**Fuente:** Serie Financiamiento del Desarrollo de CEPAL N. 63, González A, Gerardo, Acceso a la Vivienda y Subsidios Directos a la Demanda: Experiencias Latinoamericanas

### 3. Tenencia informal de la tierra

Los asentamientos informales, que con frecuencia se generaron a partir de invasiones de terrenos privados o la ocupación irregular de otros expuestos a riesgos de diversa índole, han sido determinantes para el crecimiento de las ciudades en América Latina y el Caribe. Las políticas que se han puesto en práctica para regularizar estas extensas áreas urbanas comprenden en primer lugar regularización del dominio de los terrenos donde se ubican (cuando ello es posible o conveniente desde una perspectiva urbana o ambiental), la dotación de infraestructura básica y la regularización de la tenencia de los lotes individuales. La hipótesis básica sobre la cual instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo han apoyado préstamos a los países para “mejoramiento de barrios”, es que sobre todo el reconocimiento legal del título de propiedad pone en movimiento actitudes de ahorro e inversión al interior de las familias beneficiarias que llevaría a un mejoramiento sostenido del hábitat.

La rica experiencia latinoamericana y caribeña en este tipo de programas ha permitido visualizar la necesidad de intervenciones más complejas que la simple regularización del dominio y las mejoras físicas, si se desea superar efectivamente la precariedad en los asentamientos informales.<sup>40</sup> Así por ejemplo, junto a las acciones convencionales deben incluirse programas de formación y capacitación laboral para los habitantes de estos asentamientos informales, que por lo

<sup>40</sup> Simioni D., Balbo M., in *Informal settlement upgrading: the demand for capacity building in six pilot cities*, UNCHS (Hábitat), Nairobi (Kenia), 1999.

general constituyen los focos de pobreza más dura en las ciudades y áreas rurales. Además, ha sido cada vez más importante una preocupación por proveer mayor accesibilidad a las infraestructuras y servicios urbanos en general, como modo de favorecer la integración efectiva de los asentamientos informales a las ciudades (véase recuadro 14).

La regularización de la tenencia del suelo en los asentamientos informales ha probado ser una operación complicada. Por ejemplo, hay dificultades en el acopio de información confiable sobre los ocupantes originales del lote y el saneamiento legal y normativo del terreno. Existen experiencias interesantes de programas que contemplan un instrumental básico de información catastral sobre el conjunto de campamentos en el nivel local. La identificación de los futuros propietarios también constituye una decisión de importantes implicancias para el futuro del asentamiento. En algunos casos el título reconoce a la mujer como propietaria o copropietaria. En El Salvador por ejemplo la prioridad en el título de tenencia es dada a la mujer, y solamente después con su consentimiento puede ser ampliada al hombre. Otro asunto que debe resolverse es si se reconocerán o no ciertos derechos de permanencia a las familias allegadas o que arriendan al interior de los lotes de los ocupantes originales. Estas familias suelen compartir los servicios y/o la vivienda con los primeros ocupantes, y aportan ingresos y recursos adicionales al conjunto. La provisión de micro-créditos productivos y de vivienda también ha sido prevista en algunas acciones de regularización de tugurios, con efectos favorables para el combate a la pobreza.

Por último, resulta necesario establecer mecanismos de monitoreo de estos programas para detectar oportunamente efectos negativos pero casi inevitables, como es el aumento del precio del suelo que producen las regularizaciones de tenencia que puede significar la expulsión de los más pobres de los asentamientos.

En estas intervenciones concurren diversos sectores, niveles de gobierno, empresas de servicios, organismos no gubernamentales, organizaciones de barrios, etc. Ello exige una buena coordinación y concertación para que los programas sean exitosos. Más allá de las diferentes formas en que los diversos países han encarado este desafío, en la mayoría de los casos el rol del gobierno local ha resultado decisivo. En el contexto de la campaña internacional sobre seguridad de la tenencia que pondrá en marcha CNUAH/Hábitat con el objetivo de reducir la pobreza urbana, la experiencia regional en esta área podría apoyar el avance hacia modelos más descentralizados y territoriales que demandará América Latina y el Caribe en la próxima década (véase cuadro A6 del anexo).

## Recuadro 14

**ATENCIÓN DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS: EL PROGRAMA “CHILE BARRIO”**

Entre 1990 y 1996, Chile experimentó significativos avances en la reducción de la pobreza y del déficit habitacional. Sin embargo, subsistían dificultades para alcanzar con políticas sociales a los núcleos de pobreza más dura, concentrados en focos territoriales de marginalidad habitacional. Frente a esta realidad se diseñó e implementó un Catastro Nacional de Asentamientos Precarios. Identificados y caracterizados los problemas de infraestructura del universo de 972 campamentos, se desarrolla un programa que apunta simultáneamente a la superación de pobreza y a la corrección de carencias habitacionales. El Programa “Chile-Barrio” es una iniciativa innovadora en el campo de las políticas sociales chilenas, ya que articula esfuerzos intersectoriales de diversos Ministerios y organismos de gobierno como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Busca ofrecer una solución integral, combinando programas de vivienda, infraestructura capacitación laboral y se focaliza territorialmente en los campamentos previamente identificados.

Para precisar los requerimientos y el perfil de tipo social de la población residente en los asentamientos precarios que son atendidos por el programa Chile-Barrio, el Ministerio de Vivienda desarrolla con la cooperación técnica de CELADE un programa de recuperación de los microdatos del Censo de Población y Vivienda. Sobre la base de un sistema de información integral y específica acerca de la problemática de los asentamientos precarios, se cuenta con un diagnóstico poblacional, laboral y socio-demográfico con una cobertura estadística que va desde el total nacional hasta unidades territoriales específicas sobre las cuales se desea intervenir.

**Fuentes:** Chile Barrio (1998) “Programa Chile Barrio”, Directorio Nacional de Chile-Barrio, Santiago de Chile

MINVU/CELADE (1998) “Población y Vivienda en asentamientos precarios”, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago de Chile



## **IX. Coordinación regional en materia de políticas del hábitat**

---

En América Latina y el Caribe, la promoción de acciones coordinadas en materia de asentamientos humanos ha sido posible gracias a la consolidación del Foro Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo-MINURVI. Esta instancia creada en 1992 ha tenido tres fases en su desarrollo.

La fase inicial (1992-94) incluye las primeras reuniones ministeriales. Al inicio de MINURVI el sector empezaba a superar el período crítico de los 80, durante el cual se habían agudizado la pobreza y los problemas de vivienda y servicios en las ciudades. Al mismo tiempo, el nuevo contexto económico e institucional generado tras el ajuste había reducido drásticamente los presupuestos ministeriales y tornado inviables modalidades de intervención como fueron la ejecución directa de viviendas o la reglamentación rígida del espacio urbano por parte del Estado. Aún cuando los países se encontraban en momentos difíciles en relación a estos cambios, al inicio de MINURVI las autoridades se interesaron preferentemente en formar una instancia regional de peso político suficiente para reposicionar en sus países y en la región al sector de vivienda y desarrollo urbano en el marco de los nuevos paradigmas de desarrollo. El interés por compartir experiencias concretas de manejo de políticas estaba subeditado a este fin principal.

Un segundo período (1995-96) incluye las dos reuniones siguientes. Este período estuvo signado por el proceso preparatorio de

Hábitat II. La Región había desarrollado una experiencia interesante en manejo de políticas del hábitat al estilo "post-ajuste", y se extendía un clima generalizado de retorno a procesos democráticos en los países. Los Comités Nacionales Preparatorios de Hábitat II promovidos por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos incluían en la mayoría de los países además del gobierno central, a organismos no gubernamentales, autoridades locales, entidades de base, centros académicos y organizaciones del sector privado. Sobre la base de una visión amplia aportada por todos estos actores, se elaboraron Planes de Acción nacionales y, con la colaboración de la CEPAL, el Plan de Acción Regional. Como ya se mencionó, este Plan establece un puente entre los ejes de desarrollo regional postulados por la CEPAL y otros organismos (transformación productiva con equidad y sostenibilidad ambiental) y el desarrollo de los asentamientos humanos.

La tercera fase de MINURVI (1997 a la fecha) comprendió las reuniones sexta y séptima. Destaca este período por los esfuerzos realizados para consolidar institucionalmente al Foro Regional, a través de un Reglamento y una estructura para su funcionamiento. Asimismo, se decidió operar sobre la base de las tres subregiones (el Caribe, América Central y América del Sur) y se identificaron áreas de trabajo prioritario —vulnerabilidad ante los desastres naturales, producción social del hábitat y ordenamiento territorial a ser asumidas en el mismo orden por las subregiones.

En esta trayectoria se han logrado avances importantes en materia de consensos generales acerca de políticas urbanas y de vivienda. Las posibilidades que el Foro presente en el futuro para influir desde la perspectiva regional en la orientación de las políticas de los países, se ven favorecidas por la evolución que está teniendo el tema de los asentamientos humanos luego de Estambul. En primer lugar, se observa una mayor coincidencia que antes entre las modalidades de intervención de los países, a medida que se igualan algunas características del hábitat a la luz de las tendencias que hemos comentado. Adicionalmente, se ha avanzado en los cambios demandados por el contexto post-ajuste, y se han compartido y adaptado mecanismos sectoriales, por exigencias de organismos multinacionales y de las entidades gubernamentales a cargo del manejo macroeconómico. Tal es el caso del modelo chileno de subsidios a la demanda, exportado a diversos países con diferentes resultados. Estos hechos permiten pensar que MINURVI podrá desarrollar con ventajas un rol articulador de políticas nacionales desde la perspectiva más amplia que le brinda su condición regional.

Por otra parte, también existen tareas urgentes para el Foro desde una perspectiva mundial. Más allá de las iniciativas desarrolladas por organismos como la Oficina Regional de Hábitat para apoyar la puesta en marcha del Programa de Hábitat II (recuadro 15), la información disponible señala que pocos países estarían cumpliendo con los compromisos adquiridos por sus gobiernos en Estambul (1996). De 18 países, 15 habían preparado los respectivos Informes Nacionales, y 13 cuentan con Planes de Acción para el nivel nacional. Diez países (Argentina, Barbados, Brasil, Cuba, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Trinidad y Tobago y Venezuela) desarrollaron en el proceso preparatorio de Hábitat II, tanto Informes Nacionales como Planes de Acción Nacional. La subregión centroamericana cuenta además con un Plan de Acción para el conjunto de países que la integran. Sin embargo, más allá de contadas excepciones, no se ha avanzado en la concreción de los acuerdos consignados en dichos planes y adoptados en los Comités Preparatorios, integrados por los diferentes segmentos de la sociedad civil.

La historia de los Comités Preparatorios no es más auspiciosa. Luego de Hábitat II, sólo han sido formalizados en Colombia, Jamaica y Perú. En otros países no fueron convocados después de Estambul, o bien se los declaró disueltos.

**Recuadro 15**

**INICIATIVAS QUE APOYAN LA CONCRECIÓN DEL PROGRAMA DE HÁBITAT  
Y EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Las siguientes iniciativas apoyadas por la Oficina Regional de Hábitat son especialmente relevantes para materializar los objetivos centrales del Programa Hábitat y del Plan de Acción Regional en Asentamientos Humanos:

Foro Iberoamericano y Caribeño para las Mejores Prácticas, creado en 1997 bajo los auspicios del Gobierno Español, para promover el intercambio de experiencias exitosas en el campo de la vivienda y los asentamientos humanos, mediante la identificación y documentación y difusión de experiencias regionales novedosas e interesantes. El Foro está constituido por una red de unas sesenta instituciones cuyas actividades se centran en el mejoramiento del medio ambiente humano, e incorpora a miembros de instituciones de gobiernos centrales, de gobiernos locales, de universidades, de grupos comunitarios de base y de organizaciones no gubernamentales.

Programa de Indicadores Urbanos y de Vivienda, surgido de la Conferencia Hábitat II, como parte sustantiva del Observatorio Urbano, ha sido apoyado por la Oficina Regional a través de diversas misiones de apoyo a su iniciación en países que así lo han solicitado, particularmente en Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador y Paraguay. Adicionalmente, se prepara un programa de apoyo al Municipio de Río de Janeiro, para mejorar los sistemas de estadísticas habitacionales.

Foro Internacional de Parlamentarios por el Hábitat, uno de los grupos institucionales más importantes para el apoyo a la implementación de la Agenda Hábitat, ha concentrado sus esfuerzos en buscar mecanismos de transferencia de experiencias entre parlamentarios del mundo para mejorar la calidad de la legislación vigente en los diversos países, estados y municipios. La Oficina Regional de Hábitat participa activamente en sus reuniones y deliberaciones en la Región de América Latina y el Caribe.

La desactivación en los países, de estas instancias de concertación de actores debiera ser motivo de preocupación especial para MINURVI, dado el importante rol que les asigna el Programa de Hábitat para conseguir el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.<sup>41</sup> Una cierta apertura para que se involucren otros sectores además de los gobiernos centrales en la concreción del Programa de Hábitat, sólo ha sucedido en el nivel regional, con insuficiente impacto al interior de los países. Tal es el caso del Foro Internacional de Parlamentarios por el Hábitat, grupo institucionalizado de apoyo a la implementación del Programa de Hábitat, así como la Reunión Regional de Alcaldes, Río de Janeiro, 1997, que congregó a ciento cincuenta representantes, en su mayoría alcaldes, procedentes de ciudades de más de veinte países de Centro y Sudamérica y del Caribe, quienes se comprometieron a colaborar en la puesta en efecto de la Agenda, sus principios y sus prioridades sectoriales.

A su vez, en la Reunión Regional de la Carta Mundial para la Autonomía Local celebrada en Santiago de Chile en julio de 1999, se aprobaron una serie de sugerencias para mejorar la formulación de la Agenda Hábitat y adecuarla a las necesidades de la Región. En esta oportunidad, se planteó por primera vez el proceso de descentralización como una convención internacional y no sólo como una política de Estado.

<sup>41</sup> UNCHS/Habitat, Guidelines for the United Nations Resident Coordinator System, The implementation of the Habitat Agenda, January 1998, Nairobi, Kenya.

Finalmente es importante mencionar, la I Cumbre de Ciudades Iberoamericanas, realizada en el mes de octubre de 1999 en Lima con el objetivo de poner en común visión y estrategias sobre los problemas que deben enfrentar las ciudades a comienzo del tercer milenio.

A raíz de las próximas instancias de revisión del Programa de Hábitat, como son la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (Hábitat + 5) en 2001, es probable que se reactive el interés por implementar los acuerdos adoptados en Estambul. MINURVI jugará entonces un papel importante para reponer en el nivel regional y nacional, estrategias de coordinación entre actores claves que favorezcan el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

## **X. Los consensos regionales urbanos**

---

Los temas del medio ambiente urbano y del desarrollo sostenible de las ciudades, el logro de los objetivos del crecimiento económico con equidad y sostenibilidad ambiental, el manejo de la reestructuración de los espacios nacionales a partir de la sostenibilidad y solidaridad intra e inter generacional, el “buen gobierno” como importante argumento de discusión acerca del nuevo rol de los gobiernos locales, se han convertidos en cuestiones complejas que demandan respuesta y aplicación por parte de los países de la Región.

En la última década han sucedido cambios importantes en la realidad territorial de América Latina y el Caribe. Más allá de los límites que señalan los mapas políticos de los países, aparecen nuevos ámbitos de intervención que responden, por ejemplo, a preocupaciones por preservar determinados ecosistemas, a fuerzas económicas o comerciales que operan como resultado de la apertura al mercado internacional, o a complejos procesos demográficos, sociales y culturales asociados a la urbanización. En la nueva geografía regional que emerge hacia fines de los años 90 se han atenuado considerablemente las diferencias entre países a medida que se fortalece una imagen más unitaria de la Región en su conjunto.

Esta evolución parece haber favorecido la aparición de consensos básicos en relación a los principales desafíos que implica un desarrollo sostenible de las ciudades y los territorios de América Latina y el Caribe. Más allá de las diferentes trayectorias desarrolladas por los países en materia de asentamientos humanos, se perfilan al menos tres áreas en que se consolidan conceptual y prácticamente

algunos consensos urbanos en la Región. En primer lugar, parece evidente que las políticas urbanas y habitacionales deberán lograr en un corto plazo una capacidad sustancialmente mayor de articulación horizontal. Teniendo en cuenta que los principales problemas urbanos y habitacionales ya no son posibles de abordar a través de enfoques netamente sectoriales, se busca reemplazar el instrumental hasta ahora empleado por operaciones más abiertas en que se interviene desde múltiples sectores en el ámbito territorial. El consenso que se está generando acerca de la necesidad de evolucionar hacia políticas del hábitat más comprehensivas es particularmente notorio cuando se abordan temas como la superación de la pobreza, la competitividad de las ciudades o asuntos ambientales que presentan los asentamientos humanos de la Región en su conjunto, y tendrá por cierto implicancias directas para la institucionalidad del sector.

En segundo lugar, se puede identificar un consenso cada vez más sólido acerca de la importancia y urgencia de hacer más coherentes las acciones e inversiones que forman parte de las políticas del hábitat en los diversos niveles territoriales, desde aquel regional y urbano al vecinal y residencial. Las instituciones sectoriales ven la necesidad de equilibrar una necesaria coherencia vertical de las políticas sectoriales con la provisión de espacios de decisión y libertad suficientes para que en cada nivel se expresen los actores relevantes con sus particularidades. Una adecuada descentralización de las políticas de vivienda parece ser entonces otro tema de acuerdo en el nivel regional, en el cual los países tienen una valiosa experiencia que aportar.

Un tercer asunto que concita importantes coincidencias se refiere a la necesaria incorporación del mundo privado a la gestión de los asentamientos humanos. Se deja finalmente atrás una visión predominante en décadas pasadas, pero también muy arraigada en las instituciones nacionales durante los años 90, que asignaba al sector público casi todas las responsabilidades en el mejoramiento del hábitat. Una serie de experiencias desarrolladas en los años 90 han abierto espacios al sector privado —entendido de manera amplia como organizaciones sociales y de ciudadanos además del sector empresarial— de modo de garantizar una complementación efectiva de sus prioridades y potencialidades con aquellas de los organismos públicos del campo de los asentamientos humanos.

Áreas de consenso incipiente como estas que hemos delineado, se establecerán probablemente con mayor nitidez a medida que aumenten las coincidencias ya comentadas en el panorama de los asentamientos humanos de América Latina y el Caribe, sobre todo con respecto al nivel de urbanización uniformemente alto que alcanzarán los países de la Región en los próximos años. Para que este proceso de acercamiento se desarrolle de manera satisfactoria, será decisivo el aporte que puedan realizar instancias como el Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos.

En efecto, la revisión efectuada en los capítulos precedentes a las numerosas aristas que presenta la evolución de los asentamientos humanos en esta década, señala la vigencia que aún mantiene el Plan de Acción Regional elaborado en 1995. No sólo resulta válido el enfoque que da este instrumento a la propuesta de un desarrollo sostenible del hábitat regional a partir de la integración de diversas dimensiones. Los diversos acuerdos incluidos en el Plan de Acción Regional también siguen vigentes de cara a las actuales características de las ciudades y territorios latinoamericanos y caribeños, así como de los contextos políticos, económicos y sociales imperantes en los diversos países. El análisis efectuado en las páginas anteriores señala, sin embargo, que se requiere aumentar su efectividad corrigiendo las debilidades que presenta en cuanto a mecanismos institucionales de puesta en marcha y seguimiento. Adicionalmente, resulta necesario prever competencias y procedimientos para poner en marcha sus contenidos en el nivel local si se desea aumentar sus posibilidades de concreción.

Más allá de sus aciertos y carencias, el Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos representó a mediados de la década el inicio de un proceso de acercamiento basado en el

reconocimiento de que el cuadro urbano y habitacional de América Latina y el Caribe posee rasgos específicos que lo distinguen del que prevalece en otras regiones, y que a la vez son compartidos por los países que la integran. Hoy, cuando estas coincidencias se refuerzan, el Plan de Acción Regional podría llegar a ser, con algunos ajustes operativos y énfasis temáticos, el instrumento fundamental para generar los consensos urbanos que la Región requiere con urgencia.



## **Anexos**

---



Cuadro 1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN  
DE CIUDADES CON MÁS DE 750.000 HABITANTES EN 1995**

Subreg/ País	Ciudad	Población (miles)				Tasa de aumento (exponencial)		
		1980	1990	2000	2010	1980-90	1990-00	2000-10
<b>Am. Del Sur</b>	<b>38 ciudades</b>	<b>77,864</b>	<b>98,029</b>	<b>120,569</b>	<b>139,242</b>	<b>2.30</b>	<b>2.07</b>	<b>1.44</b>
Argentina	Buenos Aires	9,920	11,144	12,431	13,515	1.16	1.09	0.84
	Córdoba	977	1,179	1,407	1,599	1.88	1.77	1.28
	Mendoza	601	758	943	1,093	2.32	2.18	1.48
	Rosario	953	1,084	1,228	1,370	1.29	1.25	1.09
Bolivia	La Paz	728	1,044	1,458	1,904	3.61	3.34	2.67
Bolivia	Santa Cruz	324	616	1,110	1,596	6.43	5.89	3.63
Brasil	Belem	992	1,293	1,634	1,905	2.65	2.34	1.53
	Belo Horizonte	2,588	3,333	4,160	4,785	2.53	2.22	1.40
	Brasilia	1,162	1,547	1,985	2,322	2.86	2.49	1.57
	Campinas	926	1,339	1,857	2,238	3.69	3.27	1.87
	Curitiba	1,427	1,930	2,519	2,960	3.02	2.66	1.61
	Fortaleza	1,569	2,213	3,007	3,580	3.44	3.07	1.74
	Goiania	707	896	1,103	1,277	2.37	2.08	1.46
	Manaos	611	959	1,432	1,778	4.51	4.01	2.16
	Porto Alegre	2,273	2,944	3,699	4,270	2.59	2.28	1.44
	Recife	2,337	2,810	3,307	3,729	1.84	1.63	1.20
	Río de Janeiro	8,741	9,682	10,556	11,450	1.02	0.86	0.81
	Salvador	1,754	2,404	3,180	3,747	3.15	2.80	1.64
	Santos	901	1,075	1,257	1,427	1.77	1.56	1.27
	San José dos Campos	399	631	949	1,187	4.58	4.08	2.24
	Sao Luis	445	664	948	1,162	4.00	3.56	2.04
	Sao Paulo	12,497	15,082	17,711	19,659	1.88	1.61	1.04
Chile	Santiago	3,717	4,490	5,261	5,848	1.89	1.58	1.06
Colombia	Barranquilla	821	1,034	1,246	1,466	2.31	1.87	1.63
	Bogotá	3,643	5,246	6,834	7,987	3.65	2.64	1.56
	Cali	1,216	1,650	2,082	2,453	3.05	2.33	1.64
	Cartagena	456	681	918	1,105	4.01	2.99	1.85
	Medellín	1,627	2,686	3,831	4,583	5.01	3.55	1.79
Ecuador	Guayaquil	1,115	1,571	2,127	2,715	3.43	3.03	2.44
	Quito	796	1,118	1,505	1,924	3.40	2.97	2.46
Paraguay	Asunción	671	928	1,262	1,711	3.24	3.07	3.04
Perú	Lima	4,401	5,826	7,443	8,843	2.80	2.45	1.72
Uruguay	Montevideo	1,213	1,287	1,361	1,416	0.59	0.56	0.40
Venezuela	Barquisimeto	583	743	914	1,088	2.43	2.07	1.74
	Caracas	2,575	2,867	3,153	3,560	1.07	0.95	1.21
	Maracaibo	964	1,351	1,857	2,288	3.38	3.18	2.09
	Maracay	561	795	1,077	1,327	3.49	3.04	2.09
	Valencia	673	1,129	1,817	2,375	5.17	4.76	2.68
<b>Am. Central y México</b>	<b>16 ciudades</b>	<b>25,772</b>	<b>32,520</b>	<b>42,699</b>	<b>48,737</b>	<b>2.33</b>	<b>2.72</b>	<b>1.32</b>
Costa Rica	San José	601	793	1,063	1,369	2.77	2.93	2.53
El Salvador	San Salvador	753	1,035	1,415	1,843	3.18	3.13	2.64
Guatemala	Ciudad de Guatemala	749	1,676	2,697	3,806	8.05	4.76	3.44
Honduras	Tegucigalpa	408	769	1,241	1,764	6.34	4.79	3.52
México	Ciudad Juárez	546	799	1,168	1,386	3.81	3.80	1.71
	Guadalajara	2,250	3,011	3,908	4,271	2.91	2.61	0.89
	León	635	817	1,050	1,149	2.52	2.51	0.90
	Ciudad de México	13,888	15,130	18,131	18,682	0.86	1.81	0.30
	Monterrey	1,992	2,624	3,416	3,744	2.76	2.64	0.92
	Puebla	1,101	1,507	1,968	2,167	3.14	2.67	0.96
	San Luis Potosí	413	620	931	1,126	4.06	4.07	1.90
	Tijuana	431	709	1,167	1,493	4.98	4.98	2.46
	Toluca	250	544	1,184	1,812	7.77	7.78	4.26
	Torreón	508	696	953	1,086	3.15	3.14	1.31
Nicaragua	Managua	634	942	1,319	1,718	3.96	3.37	2.64
Panamá	Ciudad de Panamá	613	848	1,088	1,321	3.25	2.49	1.94
<b>El Caribe</b>	<b>5 ciudades</b>	<b>5,606</b>	<b>7,828</b>	<b>10,615</b>	<b>12,801</b>	<b>3.40</b>	<b>3.09</b>	<b>1.89</b>
Cuba	La Habana	1,909	2,111	2,302	2,400	1.01	0.87	0.42
Haití	Port-au-Prince	701	1,134	1,791	2,546	4.93	4.68	3.58
Puerto Rico	San Juan	1,084	1,225	1,381	1,526	1.23	1.21	1.00
Rep. Dominicana	Santiago d.l.Caball	485	931	1,540	1,961	6.74	5.16	2.45
	Santo Domingo	1,427	2,427	3,601	4,368	5.45	4.02	1.95

Fuente: Naciones Unidas, World Urbanization Prospects, The 1996 Revision

**Cuadro 2**  
**PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS QUE APORTA LA MUJER**

	% DE APORTE
Argentina	38.2
Bolivia	34.9
Brasil	33,0
Chile	34.7
Colombia	33.2
Costa Rica	35.5
Honduras	38.5
México	28.4
Panamá	34.2
Paraguay	37.1
Uruguay	28,0
Venezuela	35.4

**Fuente:** Arriagada, Irma: Políticas Sociales, Familia y Trabajo en la América Latina de Fin de Siglo, Serie Políticas Sociales 21, CEPAL, 1997

**Cuadro 3**  
**POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA**  
**1980-1997**

	Pobreza total	Indigencia total	Pobreza urbana	Indigencia urbana	Pobreza rural	Indigencia rural
1980	35	15	25	9	54	28
1990	41	18	35	12	58	34
1994	38	16	32	11	56	34
1997	36	15	30	10	54	31

**Fuente:** CEPAL: Panorama Social de América Latina 1998

**Cuadro 4**  
**FAMILIAS SEGÚN JEFATURA, INCIDENCIA DE LA POBREZA, ÁREA URBANA, 1994**

Países	Jefatura femenina*	Jefatura masculina	Total
Argentina	8.2	10.8	10.2
Bolivia	41.8	41.1	41.3
Brasil	39.1	38.7	38.8
Chile	23.5	23.8	23.7
Colombia	40.2	40.7	40.6
Costa Rica	23.7	16.5	18
Honduras	76	67.6	69.6
México	25	29.8	29
Panamá	29.1	24.2	25.2
Paraguay	45.7	41.5	42.2
Uruguay	4.8	6.2	5.8
Venezuela	50	38.2	40.9

**Fuente:** CEPAL, Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Incluye a hogares indigentes

**Cuadro 5**  
**ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN BASE A CENSOS**  
**PAÍSES CON INFORMACIÓN DISPONIBLE**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Cuantitativo (a)</b>	<b>Cualitativo (b)</b>
Argentina	1991	1,449,783	1,496,212
Bolivia	1992	406,979	327,844
Brasil	1991	5,881,221	10,145,712
Chile	1992	609,255	361,212
Colombia	1985	1,098,711	1,423,095
Costa Rica	1984	71,073	116,386
Cuba	1981	395,472	256,100
Ecuador	1990	424,843	336,834
El Salvador	1992	402,409	180,461
Guatemala	1994	328,978	709,911
Honduras	1988	136,797	189,767
México	1990	3,323,847	2,687,615
Nicaragua	1995	242,000	133,000
Panamá	1990	103,688	72,366
Paraguay	1992	161,227	194,889
Perú	1993	1,207,482	1,323,828
R. Dominicana	1993	8,570	199,266
Uruguay	1996	61,618	374,137
Venezuela	1990	763,413	315,359

**Fuente:** CEPAL, Estimaciones propias sobre la base de últimos Censos disponibles

a) cantidad de hogares menos cantidad de viviendas adecuadas y recuperables

b) cantidad de viviendas no recuperables

**Cuadro 6**  
**PROPIEDAD DE LA VIVIENDA (ALREDEDOR DE 1990)**  
**PORCENTAJE DE HOGARES**

País	%
<b>El Caribe</b>	
Antigua Barbuda	65.0
Barbados	76.1
Belice	65.8
Islas Vírgenes Británicas	40.2
Dominica	72.0
Granada	78.8
Guyana	63.2
Jamaica	52.5
Montserrat	72.0
Navis	78.9
St Lucia	72.3
Turcos y Caicos	65.7
<b>América Central</b>	
El Salvador	69.6
Nicaragua	84.1
México	80.1
Panamá	76.0
<b>América del Sur</b>	
Argentina	68.0
Bolivia	66.0
Chile	68.0
Ecuador	68.0
Uruguay	63.0
Perú	71.9
Venezuela	76.0

**Fuentes:** CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe Santiago de Chile, Censos de vivienda, CNUAH: Indicadores a nivel nacional

**Cuadro 7**  
**MUJERES EN GOBIERNO LOCAL: ALCALDESAS, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE**  
*(Países seleccionados)*

País	Año	Municipios	Alcaldesas	%	Título
Guyana	1998	27	8	29.6	Mayor
Dominica	1998	30	8	26.7	Local Officer
Bahamas	1997	764	175	22.9	...
Nicaragua	1996	145	30	20.7	Alcalde
Trinidad y Tobago	1995	108	22	20.4	Concejaj
Uruguay	1992	19	3	15.8	Presidente. Junta
Panamá	1998	67	9	13.4	Departamental
Honduras	1994	291	37	12.7	Alcalde
Jamaica	1998	16	2	12.5	Alcalde
Chile	1997	341	32	9.4	Alcalde
El Salvador	1998			8.4	Alcalde
Venezuela	1998	330	22	6.7	Alcalde
Cuba	1998	169	9	5.3	Pdte. Asamblea Municipal
Costa Rica	1998	81	4	4.9	Ejecutivo Municipal
Colombia	1998			4.7	Alcalde
Bolivia	1997	311	12	3.9	Alcalde
Haití	1995	132	5	3.8	Maire
Argentina	1992	1100	40	3.6	Intendente
Perú	1998	194	7	3.6	Alcalde Provincial
Brasil	1997	5378	190	3.5	Prefecto
México	1998	2418	79	3.3	Presidente Municipal
Paraguay	1996	220	6	2.7	Intendente
República Dominicana	1998	115	2	1.7	Síndico
Guatemala	1994	330	4	1.2	Alcalde
Ecuador	1997	27		0.0	Alcalde
Santa Lucía	1997	1		0.0	City Council Chairperson

**Fuente:** CEPAL-FLACSO 1999 "Participación sociopolítica y equidad de género en América Latina y el Caribe", Documento para la VIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

**Cuadro 8**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA POR SECTORES**  
**SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES**  
*(Índices Promedio 1980= 100)*

	1990				1995			
	Gasto alto <sup>(a)</sup>	Gasto medio <sup>(b)</sup>	Gasto bajo <sup>(c)</sup>	América Latina	Gasto alto <sup>(a)</sup>	Gasto medio <sup>(b)</sup>	Gasto bajo <sup>(c)</sup>	América Latina
Vivienda	61.5	95.8	50	64.3	44.4	150.2	160.2	117.6
Educación	67.4	72.4	61.8	66.9	78.9	138.9	87.6	100.6
Salud	80.5	90.7	78	78	104.5	279.8	104.2	154.6
Seguridad social	96.5	88.2	67.3	67.3	139.4	177.8	55.5	106.1
Gasto social	82.6	85.9	64.2	76.3	100.3	171.7	92.3	118.3

**Fuente:** CEPAL, El Pacto Fiscal, 1998

<sup>(a)</sup> Uruguay, Costa Rica, Argentina, Brasil, Chile, México y Panamá

<sup>(b)</sup> Nicaragua, Colombia, Ecuador

<sup>(c)</sup> Bolivia, Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana.



## Serie medio ambiente y desarrollo

### Números anteriores de esta serie

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: ajouravlev@eclac.cl
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl ajouravlev@eclac.cl [www](#)  
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), marzo de 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl - mkomorizono@eclac.cl [www](#)  
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), en edición. E-mail: dsimioni@eclac.cl - mkomorizono@eclac.cl [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/ 1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". (LC/L.1202) abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)

20. Marcos regulatorios e institucionales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L 1311-P), N° de venta: S.99.ILG.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L 1330-P), N° de venta: S.00.ILG.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#): Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Dirección: .....
Código postal y ciudad: .....
País: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....